

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี องค์การบริหารส่วนตำบลขามเฒ่า อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง มีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

1. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม
2. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
3. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
4. แนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนา
5. บริบทขององค์การบริหารส่วนตำบลขามเฒ่า อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
7. กรอบแนวคิดในการวิจัย

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

1. ความหมายของการมีส่วนร่วม

นักวิชาการ ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมไว้ ดังนี้

เจลิม เกิดโมลี (2543 : 8) ให้ความหมายการมีส่วนร่วมว่า การที่ประชาชนได้ใช้ความรู้ความสามารถ และทรัพยากรที่มีอยู่เข้าไปร่วมคิดตัดสินใจ ในขั้นตอนต่าง ๆ ของกิจกรรมหนึ่ง ๆ ด้วยตนเองหรือองค์กรที่ประชาชนจัดตั้งขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพและเสมอภาค

วิโรจน์ รอดวงษ์ (2544 : 46) กล่าวว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง กระบวนการที่รัฐบาลทำการส่งเสริมชักนำ และสร้างโอกาสให้ประชาชนทั้งส่วนบุคคล กลุ่มชุมชน ชมรม สมาคม มูลนิธิ และองค์กรอาสาสมัครเข้ามามีบทบาทในการดำเนินงานในเรื่องใด เรื่องหนึ่งหรือหลาย ๆ เรื่องแล้วแต่กรณี การมีส่วนร่วมของประชาชนอาจตรีกรอบได้แตกต่างกัน

อาภรณ์พันธ์ จันทร์สว่าง (2545 : 19) การมีส่วนร่วม หมายถึง การมีส่วนร่วมเป็นผลมาจากการเห็นพ้องต้องกันจะต้องมีมากพอ จนเกิดการริเริ่มโครงการ เพื่อการนั้น ๆ เหตุผลเบื้องต้นของการที่คนเราสามารถรวมกันได้ก็ควรจะต้องมีความตระหนัก

ว่าการปฏิบัติการทั้งหมด หรือการกระทำทั้งหมด ที่ทำโดยบุคคลหรือในนามกลุ่มต้องกระทำ ผ่านองค์กร ดังนั้น องค์กรต้องเป็นเสมือนตัวนำให้บรรลุถึงการเปลี่ยนแปลงที่ต้องการได้

คารม คำพิฑูรย์ (2545 : 15) การมีส่วนร่วม หมายถึง การที่ประชาชนเข้ามาร่วม ในการกระทำกิจกรรมในขั้นตอนใด ขั้นตอนหนึ่ง หรือทุกขั้นตอน ซึ่งผลที่เกี่ยวข้อง กับประชาชนได้เข้าใจให้เกิดการกระทำที่มีส่วนร่วม เพื่อให้บรรลุผลในสิ่งที่ประชาชนมุ่งหวัง กับทั้งทำให้เกิดความรู้สึกรับผิดชอบร่วมกัน

ภักจิรา ปกป้อง (2546 : 1) กล่าวถึงความหมายของการมีส่วนร่วมว่าเป็น การเข้าไปร่วมแสดงความคิดเห็น วางแผนตัดสินใจดำเนินการ และการติดตามประเมินผล การมีส่วนร่วมอาจเป็นการเข้าร่วม โดยตรงด้วยตนเอง หรือสนับสนุนให้ผู้อื่นเข้าร่วม โดยผู้เข้าร่วมอาจอยู่ในฐานะผู้กระทำ (Actors) หรืออาจอยู่ในฐานะผู้ได้รับประโยชน์ (Benefit) อย่งไรก็ตาม การมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาจะเกี่ยวกับเรื่องต่อไปนี้

1. ร่วมศึกษาปัญหา สาเหตุของปัญหา และความต้องการของชุมชน
2. ร่วมคิดร่วมสร้างรูปแบบการพัฒนา เพื่อแก้ปัญหา และสนองความต้องการ
3. ร่วมกำหนดทิศทาง แผนงาน โครงการหรือกิจกรรม
4. ร่วมตัดสินใจในการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม
5. ร่วมบริหารงานร่วมพัฒนาทั้งสติปัญญา แรงงาน และทุน ตาขีด

ความสามารถ รวมทั้งการติดตามประเมินผล และซ่อมบำรุงที่เกิดจากการดำเนินกิจกรรม นั้น

สุดาวรรณ์ มีบัว (2547 : 40) ได้สรุปความหมายของการมีส่วนร่วมของ ประชาชน หมายถึง กระบวนการที่ทำให้ประชาชนสมัครใจเข้ามามีส่วนร่วมในการร่วมกันทำ กิจกรรม หรือการพัฒนาเปลี่ยนแปลงไปตามทิศทางที่ต้องการ ประชาชนเข้ามาร่วมกิจกรรม กลุ่มในขั้นตอนใด ขั้นตอนหนึ่งหรือทุกขั้นตอน โดยร่วมคิดหาแนวทางวิธีการในการดำเนินงาน ร่วมดำเนินงานในกิจกรรมที่ทำร่วมกันรวมทั้งรับประโยชน์จากกิจกรรมนั้นด้วย

วาสนา ถิ่นขาม. (2548 : 26) การมีส่วนร่วม หมายถึง การเข้าร่วมกิจกรรม ร่วมกัน โดยเริ่มที่แต่ละคนมีผลประโยชน์ร่วมกัน โดยกิจกรรมเหล่านั้น สัมพันธ์กับปัญหา และความต้องการของประชาชน เป็นปัญหาที่เห็นพ้องต้องกันว่ามีเกิดขึ้นภายในชุมชน จนก่อให้เกิดเป็นกิจกรรมหรือโครงการร่วมกัน โดยกิจกรรมหรือโครงการนั้นเกิดจากการกระทำ โดยบุคคล หรือกลุ่มบุคคลที่กระทำผ่านองค์กร องค์กรจึงเปรียบเสมือนตัวนำสู่การเปลี่ยนแปลง ที่สามารถตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของชุมชนได้

บุญเลิศ จิตตั้งวัฒนา (2548 : 34) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมว่า การที่ปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มคนเข้ามามีส่วนร่วมเกี่ยวข้อง ร่วมมือ ร่วมรับผิดชอบในกิจกรรม การพัฒนาที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมในขั้นตอนต่าง ๆ ของการดำเนินกิจกรรมนั้น ๆ โดยมีกลุ่ม หรือองค์กรรองรับ บุคคลที่เข้ามามีส่วนร่วมการพัฒนาภูมิปัญญา การรับรู้ สามารถคิดวิเคราะห์ และตัดสินใจ เพื่อกำหนดการดำเนินชีวิตได้ด้วยตนเอง

จิราวัลย์ รวรงค์ (2550 : 25) การมีส่วนร่วม หมายถึง การที่ประชาชนได้เข้ามามี ส่วนร่วมในกิจกรรมตั้งแต่ขั้นตอนแรก ในการค้นหาปัญหา ตระหนักถึงปัญหา มีส่วนร่วม ในการวางแผน เพื่อแก้ไขปัญหามีส่วนร่วมในการลงทุนในส่วนของสินทรัพย์ แรงงาน และวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ รวมถึงการมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงาน

ประพันธ์พงษ์ ชินพงษ์ (2551) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมไว้ว่า การมีส่วนร่วมเป็นผลมาจากการเห็นพ้องต้องกัน ในเรื่องของความต้องการและทิศทาง การเปลี่ยนแปลง ความเห็นพ้องต้องกันนั้น จะมีมากพอจนเกิดความคิดริเริ่ม โครงการ เพื่อ การปฏิบัติการ กล่าวคือ ต้องเป็นการเห็นพ้องต้องกันของคนส่วนใหญ่ที่จะเข้าร่วมปฏิบัติการ นั้น และเหตุผลที่คนมาร่วมปฏิบัติการ ได้จะต้องตระหนักว่าการปฏิบัติการทั้งหมด โดยกลุ่ม หรือในนามของกลุ่มหรือกระทำการผ่านองค์กร ดังนั้น องค์กรจะต้องเป็นเสมือนตัวที่ทำให้ การปฏิบัติการบรรลุถึงความเปลี่ยนแปลงที่ต้องการ

พรชัย จิตชินะกุล (2551 : 22) การมีส่วนร่วม หมายถึง การที่ประชาชนใน ท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมเกี่ยวข้องในขั้นตอนต่าง ๆ ของกิจกรรมการมีส่วนร่วมของชุมชน ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการพัฒนาท้องถิ่น โดยการมีส่วนร่วมนี้ผู้เข้าร่วมได้ใช้ความพยายามและ ความเสียสละในการเข้าร่วมแสดงความคิดเห็น เสียสละร่างกาย และแรงใจ เวลา และวัตถุ บางประการ เพื่อให้บรรลุผลการดำเนินงานตามที่ตั้งไว้

กุสุมาลย์ มหาแสน (2552 : 10) การมีส่วนร่วม หมายถึง การที่บุคคลกระทำ ในเรื่องใด เรื่องหนึ่ง หรือในประเด็นที่บุคคลนั้นสนใจ ไม่ว่าจะเขาจะได้ปฏิบัติการเพื่อแสดง ความสนใจอย่างจริงจัง หรือไม่ก็ตาม และไม่จำเป็นที่บุคคลนั้นจะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับ กิจกรรมนั้น โดยตรงก็ได้ หรือเป็นการมีส่วนร่วม (ร่วมกับคนอื่น) ในการกระทำอย่าง เป็นต้น

พัชรินทร์ สิริสุนทร (2552 : 33) ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมว่า การมีส่วน ร่วม หมายถึง การแลกเปลี่ยนความรู้ ทักษะคิด ความต้องการ และวัฒนธรรมการพัฒนา ของผู้แสดงทางสังคม (Social Actors) ทุกภาคส่วน เพื่อมีส่วนแบ่งในอำนาจของการตัดสินใจ และรับประโยชน์จากการพัฒนา

จิราภรณ์ เชื้ออุทัย (2553 : 9) การมีส่วนร่วม หมายถึง การสมัครใจเข้าร่วมในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา การมีส่วนร่วมในการคิดริเริ่ม การพิจารณา ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ แก้ไขปัญหาของตนเอง ร่วมใช้ความคิดสร้างสรรค์ การร่วมปฏิบัติ และร่วมรับผิดชอบในส่วนต่าง ๆ อันมีผลกระทบต่อตัวของประชาชนเอง นำมาซึ่งสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนที่ดี เปิดโอกาสให้ประชาชนได้พัฒนาชุมชนตั้งแต่การค้นหาค้นหาปัญหา การตัดสินใจวางแผนกิจกรรม และการประเมินผล เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาจากบทเรียนรู้อันร่วมกันของกิจกรรมการพัฒนานั้น ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ และนโยบายการพัฒนาที่กำหนดไว้

อาทิศย์ ศรีมงคล (2553 : 15) การมีส่วนร่วม หมายถึง การมีความเกี่ยวข้องทางด้านอารมณ์และจิตใจ ของบุคคลหนึ่งในสถานการณ์หนึ่งในสถานการณ์กลุ่ม ซึ่งผลของการเกี่ยวข้องดังกล่าว เป็นเหตุให้กระทำการให้บรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่มนั้น

Keith (1972 : 21) ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วม หมายถึง การเกี่ยวข้องทางจิตใจ และอารมณ์ของบุคคลหนึ่งในสถานการณ์กลุ่ม ซึ่งผลของการเกี่ยวข้องดังกล่าวเป็นเหตุเร้าใจให้กระทำ เพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่มนั้นกับทั้งให้เกิดความรู้สึกรับผิดชอบร่วมกับกลุ่มดังกล่าวด้วย

Erwin (1976 : 21) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ กระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินการพัฒนาร่วมคิดร่วมตัดสินใจแก้ไขปัญหาของตนเอง ร่วมใช้ความคิดสร้างสรรค์ความรู้ และความชำนาญ ร่วมกับการใช้วิทยาการที่เหมาะสม และสนับสนุนติดตามผลการปฏิบัติงานขององค์กร และเจ้าหน้าที่ ที่เกี่ยวข้อง

สรุปได้ว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ตั้งแต่การค้นหาค้นหาปัญหา การตัดสินใจวางแผนกิจกรรม และการประเมินผลเพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาจากบทเรียนรู้อันร่วมกันของกิจกรรม เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ และนโยบายการพัฒนาที่กำหนดไว้ หรือเป็นการที่รัฐบาล ส่งเสริมชักนำ และสร้างโอกาสให้ประชาชนทั้งส่วนบุคคล กลุ่มชุมชน ชมรม สมาคม มูลนิธิ และองค์กรอาสาสมัครเข้ามามีบทบาทในการดำเนินงาน โดยกิจกรรมหรือโครงการนั้น เกิดจากการกระทำโดยบุคคล หรือกลุ่มบุคคลที่กระทำผ่านองค์กร องค์กร ที่สามารถตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของชุมชนได้

2. หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

นักวิชาการหลายท่านที่สรุปหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ ดังนี้

สมนึก ปัญญาสิงห์ (2532 : 275 - 276) ได้กำหนดการมีส่วนร่วมและแนวทางการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ ดังนี้

1. ต้องยึดหลักความต้องการ และปัญหาของประชาชนเป็นจุดเริ่มต้น กิจกรรมหากกิจกรรมที่จะนำไปให้ประชาชนเป็นเรื่องใหม่ ก็ต้องใช้ระยะเวลาในการกระตุ้น เร่งเร้าความสนใจให้มีความรู้ความเข้าใจจนประชาชนยอมรับความจำเป็น และประโยชน์ในการทำกิจกรรมเหล่านั้น
2. กิจกรรมต้องดำเนินการในลักษณะกลุ่ม เพื่อสร้างพลังกลุ่มในการรับผิดชอบ ร่วมกัน
3. แนวทางการพัฒนากิจกรรมต่าง ๆ ในชุมชนต้องคำนึงถึงขีดความสามารถของประชาชนในการที่จะดำเนินการต่อไปได้ โดยไม่ต้องพึ่งพาทรัพยากรภายนอก โดยเฉพาะในระยะเริ่มแรกต้องมีการทุ่มเทในลักษณะการให้เปล่า โดยสิ้นเชิงต้องทำให้ประชาชนเกิดความสำนึกเป็นเจ้าของร่วมกัน และต้องให้ประชาชนสามารถดำเนินการด้วยตนเองได้ต่อไป เนื่องจากช่วยเหลือจากภายนอกสิ้นสุดลง
4. กิจกรรมพัฒนาที่นำเข้าไปในชุมชน ต้องสอดคล้องกับสภาพแวดล้อม ความพร้อมของชุมชน กิจกรรมพัฒนาที่นำเข้าไปในชุมชน ต้องสอดคล้องกับสภาพแวดล้อม ความพร้อมของชุมชน ความสอดคล้องกับขนบธรรมเนียมประเพณี และวัฒนธรรมของชุมชน
5. เริ่มต้นกิจกรรมโดยอาศัยผู้นำของชุมชน ผู้นำชุมชนทั่วไปจะสามารถรับ ทรรศนะ และยอมรับสิ่งใหม่ ๆ ได้เร็วกว่าประชาชน และผู้นำชุมชนเป็นที่ศรัทธาของ ประชาชน อยู่ในตัวอยู่แล้ว การเริ่มต้นจากผู้นำจึงเป็นไปได้เร็วกว่าการเริ่มต้นที่ตัวประชาชน
6. ขั้นตอนการดำเนินงานต่าง ๆ ต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ ขึ้นต้นกล่าวคือ

อังคณา วงษ์นอก (2547 : 26) ได้สรุปหลัก การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็น 5 ระดับ ดังนี้

1. การให้ข้อมูลข่าวสาร (Inform) ถือเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนใน ระดับต่ำที่สุด แต่เป็นระดับที่สำคัญที่สุด เพราะเป็นก้าวแรกของการที่ภาครัฐจะเปิดโอกาสให้ ประชาชนเข้าสู่กระบวนการมีส่วนร่วมในเรื่องต่าง ๆ วิธีการให้ข้อมูลสามารถใช้ช่องทางต่าง ๆ เช่น เอกสารสิ่งพิมพ์ การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารผ่านทางสื่อต่าง ๆ การจัดนิทรรศการ จดหมาย ข่าว การจัดงานแถลงข่าว การตีพิมพ์ประกาศ และการให้ข้อมูลผ่านเว็บไซต์
2. การรับฟังความคิดเห็น (Consult) เป็นกระบวนการที่เปิดให้ประชาชนมี ส่วนร่วมในการให้ข้อมูล ข้อเท็จจริง และความคิดเห็นเพื่อประกอบการตัดสินใจของหน่วยงาน

ภาครัฐด้วยวิธีต่าง ๆ เช่น การรับฟังความคิดเห็น การสำรวจความคิดเห็น การจัดเวทีสาธารณะ การแสดงความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์

3. การเกี่ยวข้อง (Involve) เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน หรือร่วมเสนอแนะทางที่นำไปสู่การตัดสินใจ เพื่อสร้างความมั่นใจให้ประชาชนว่าข้อมูลความคิดเห็น และความต้องการของประชาชนจะถูกนำไปพิจารณาเป็นทางเลือกในการบริหารงานของภาครัฐ เช่น การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อพิจารณาประเด็นนโยบายสาธารณะ ประชาพิจารณ์ การจัดตั้งคณะทำงานเพื่อเสนอแนะประเด็นนโยบาย

4. ความร่วมมือ (Collaboration) เป็นการให้กลุ่มประชาชน ผู้แทนภาคสาธารณะมีส่วนร่วม โดยเป็นหุ้นส่วนกับภาครัฐในทุกขั้นตอนของการตัดสินใจ และมีการดำเนินกิจกรรมร่วมกันอย่างต่อเนื่อง เช่น คณะกรรมการที่มีฝ่ายประชาชนร่วมเป็นกรรมการ

5. การเสริมอำนาจแก่ประชาชน (Empower) เป็นขั้นที่ให้บทบาทประชาชนในระดับสูงที่สุด โดยให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ เช่น การลงประชามติในประเด็นสาธารณะต่าง ๆ โครงการกองทุนหมู่บ้านที่มอบอำนาจให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจทั้งหมด การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน อาจทำได้หลายระดับ และหลายวิธี ซึ่งบางวิธีสามารถทำได้ง่าย ๆ แต่บางวิธีก็ต้องใช้เวลา ขึ้นอยู่กับความต้องการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน ค่าใช้จ่ายและความจำเป็นในการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเรื่องละเอียดอ่อนจึงต้องมีการพัฒนาความรู้ความเข้าใจในการให้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องแก่ประชาชน การรับฟังความคิดเห็น การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามา มีส่วนร่วม รวมทั้งพัฒนาทักษะและศักยภาพของข้าราชการทุกระดับควบคู่กันไปด้วย จากหลักการและความจำเป็นดังกล่าวทำให้การพัฒนาระบบราชการที่ผ่านมาได้รับการพัฒนากระบวนการบริหารราชการ ที่สนับสนุนการปรับกระบวนการทำงานของส่วนราชการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น หรือที่เรียกว่า "การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม"

3. ลักษณะของการมีส่วนร่วม

ในการศึกษาถึงลักษณะของการมีส่วนร่วมของประชาชนมีผู้ศึกษาและเสนอถึงลักษณะของการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนี้

นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ (2537 : 15) ได้ให้แนวความคิดเกี่ยวกับการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ของชุมชนนั้นได้เกิดขึ้นในชุมชนต่าง ๆ ทั่วโลก ทั้งซีกตะวันออกและซีกตะวันตก ดังจะเห็นได้จากประเพณี “ลงแขก” (Cooperative Work) ซึ่งมีการปฏิบัติในหมู่เกษตรกรทั่วโลกการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาครอบครัว กลุ่มละแวกบ้าน ชุมชนหมู่บ้าน ตลอดจนสังคมนั้น ได้พัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของมนุษย์ในครอบครัวและในสังคมให้เจริญก้าวหน้า และผาสุกเรื่อยมา

กมลทิพย์ แจ่มกระจ่าง (2542 : 52) ได้สรุปลักษณะการมีส่วนร่วมไว้อย่างน่าสนใจ ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมต้องเกิดจากเจตนาสมัครใจ และความตั้งใจที่จะเข้าร่วม (Willingness to Participate) เพราะจะทำให้เกิดความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของการแก้ไขปัญหา / การตัดสินใจในเรื่องนั้น ๆ อันจะทำให้เกิดความสมานฉันท์และเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน
2. กระบวนการมีส่วนร่วมจะต้องอยู่บนพื้นฐานของความเสมอภาค และขีดความสามารถของแต่ละบุคคลที่จะเข้ามามีส่วนร่วม (Ability to Participate)
3. การมีส่วนร่วมต้องอยู่บนพื้นฐานของเสรีภาพในการตัดสินใจว่าจะเลือกที่จะเข้ามามีส่วนร่วมหรือไม่ (Freedom to Participate) ข้อสำคัญคือ การมีส่วนร่วมนั้นต้องไม่เกิดจากการบังคับขู่เข็ญจากผู้หนึ่งเหนือกว่า (One Must Not to be Master of Another)

ธนาภรณ์ เมทณีสกุลดี (2543 : 34) ได้กล่าวถึงลักษณะแนวทางของการมีส่วนร่วม ดังนี้

1. การร่วมคิด หมายถึง การมีส่วนร่วมในการประชุมปรึกษาหารือในการวางโครงการวิธีการติดตามผล การตรวจสอบและการดูแลรักษา เพื่อให้กิจกรรมโครงการสำเร็จผลตามวัตถุประสงค์
2. การร่วมตัดสินใจ หมายถึง เมื่อมีการประชุมปรึกษาหารือเรียบร้อยแล้วต่อมาจะต้องร่วมกันตัดสินใจเลือกกิจกรรมหรือแนวทางที่เห็นว่าดีที่สุดหรือเหมาะสมที่สุด
3. การร่วมปฏิบัติตามโครงการ หมายถึง การเข้าร่วมในการดำเนินงานตามโครงการต่าง ๆ เช่น ร่วมออกแรง ร่วมบริจาคทรัพย์ เป็นต้น

4. การร่วมติดตามและประเมินผลโครงการ หมายถึง เมื่อโครงการเสร็จสิ้นแล้วได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจตราดูแล รักษาและประเมินผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากโครงการ

มณฑล จันท์แจ่มใส (2551: 23) ได้กล่าวถึงลักษณะของการมีส่วนร่วมไว้ว่า การมีส่วนร่วมของบุคคลจะต้องมีและเกิดขึ้นมาโดยตลอด ทั้งนี้เริ่มตั้งแต่ขั้นตอนการมีส่วนร่วมในการวางแผนโครงการ การบริหารจัดการดำเนินงานตามแผน การเสียสละกำลังแรงงานของบุคคล ตลอดจนวัสดุอุปกรณ์ กำลังเงินหรือทรัพยากรที่มีอยู่

ประชุม สุวดีดี (2551: 60) ได้กล่าวถึงลักษณะเงื่อนไขพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของบุคคล เกิดจากพื้นฐาน 4 ประการ คือ

1. เป็นบุคคลที่จะต้องมีความสามารถที่จะเข้าร่วม กล่าวคือ จะต้องเป็นผู้มีศักยภาพที่จะเข้าร่วมในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ อาทิเช่น จะต้องมีความสามารถในการค้นหาความต้องการ วางแผนการบริหารจัดการ การบริการองค์กรตลอดจนการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า
2. เป็นบุคคลที่มีความพร้อมที่จะเข้ามามีส่วนร่วม กล่าวคือ ผู้นั้นจะต้องมีสภาพทางเศรษฐกิจวัฒนธรรม และ ภายภาพที่เปิดโอกาสให้เข้ามามีส่วนร่วมได้
3. เป็นบุคคลที่มีความประสงค์จะเข้าร่วม กล่าวคือ เป็นผู้ที่มีความเต็มใจสมัครใจที่จะเข้าร่วมถึงเห็นผลประโยชน์ ของการเข้าร่วม จะต้องไม่เป็นการบังคับหรือผลักดันให้เข้าร่วม โดยที่ตนเองไม่ประสงค์จะเข้าร่วม
4. เป็นบุคคลที่ต้องมีความเป็นไปได้ที่จะเข้าร่วม กล่าวคือ เป็นผู้มีโอกาสที่จะเข้าร่วม ซึ่งถือว่าเป็นการกระจายอำนาจให้กับบุคคลในการตัดสินใจ และกำหนดกิจกรรมที่ตนเองต้องการในระดับที่เหมาะสม บุคคลจะต้องมีโอกาสและมีความเป็นไปได้ที่จะจัดการด้วยตนเองสำหรับลักษณะการมีส่วนร่วมของบุคคล โดยทั่วไปแล้ว ยังมีปัจจัยอีกหลายอย่างที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วม ได้แก่ เพศ อายุ สถานภาพครอบครัว ระดับการศึกษาสถานภาพทางสังคม อาชีพและรายได้ เป็นต้น

4. รูปแบบและขั้นตอนการมีส่วนร่วม

ในการศึกษาถึงขั้นตอนของการมีส่วนร่วมของประชาชนมีผู้ศึกษาและเสนอถึงลักษณะของการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนี้

อคิน รพีพัฒน์ (2527 : 107) ได้แบ่งการมีส่วนร่วมออกเป็น 4 ขั้นตอน

1. การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาสาเหตุของปัญหาและแนวทางการแก้ไข หมายถึง ประชาชนมีส่วนร่วมในการเสนอปัญหา และสาเหตุของปัญหา พร้อมทั้งกำหนดความต้องการของชุมชน รวมไปถึงการมีส่วนร่วมในการจัดลำดับความสำคัญความต้องการของชุมชนในการประชุม และร่วมเสนอแนวทางต่าง ๆ ในการแก้ไขปัญหา
2. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเลือกแนวทางและการวางแผนพัฒนาเพื่อแก้ไขปัญหา หมายถึง ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการพัฒนาองค์กรบริหารส่วนตำบล พร้อมทั้งการเลือกกิจกรรมเพื่อดำเนินงาน และกำหนดวิธีการดำเนินงาน รวมไปถึงการกำหนดงบประมาณ และการวางแผนเพื่อแก้ไขปัญหาในการดำเนินงานตามโครงการต่าง ๆ
3. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานในกิจกรรมการพัฒนาตามแผน หมายถึง ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริจาคทรัพย์สินในการทำบุญตามวันสำคัญต่าง ๆ รวมกลุ่มทำกิจกรรมต่าง ๆ รวมถึงการสนับสนุนแรงงาน เพื่อใช้ในกิจกรรมสาธารณะประโยชน์ซึ่งมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมการจัดงานประเพณีท้องถิ่นและประสานงานดำเนินการขอความช่วยเหลือจากชุมชน เพื่อช่วยแก้ไขปัญหาให้กับองค์กรบริหารส่วนตำบล
4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผลงานกิจกรรมการพัฒนา หมายถึง ประชาชนมีส่วนร่วม ในการกำกับติดตามควบคุมการปฏิบัติงานและการดำเนินการก่อสร้าง รวมถึงตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้าง และกำหนดหลักเกณฑ์รวมถึงการประเมินผลการดำเนินงาน และรับทราบผลของการดำเนินงาน

ประสพสุข ดิอินทร์ (2531 : 21) ได้แบ่งการมีส่วนร่วมออกเป็น 4 ขั้นตอน คือ

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making) ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน คือ การริเริ่มตัดสินใจ การดำเนินการตัดสินใจ และการตัดสินใจเพื่อปฏิบัติการ
2. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ (Implementation) ประกอบด้วย การสนับสนุนด้านทรัพยากร การบริหารและการประสานความร่วมมือ
3. การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ (Benefits)
4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation)

เกศินี พรหมตัน (2550 : 16) กล่าวถึงรูปแบบการมีส่วนร่วม ไว้ 3 แบบ ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมโดยตัวบุคคล ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมโดยตรง

2. การมีส่วนร่วมโดยองค์การจัดตั้งของประชาชน อาจถือเป็นการส่วนตัว โดยตรงได้อีกวิธีหนึ่ง

3. การมีส่วนร่วมโดยการผ่านตัวแทนที่มีลักษณะทั่วไป ถือเป็นการมีส่วนร่วม โดยอ้อม การมีส่วนร่วมที่จริงต้องเป็นการมีส่วนร่วมโดยตรง เท่านั้น

John M Cohen and Norman T. Uphoff Cohen and Uphoff (1980 ; 219 อ้างถึงใน พวงทอง โยธาใหญ่ 2545:14) ได้เสนอขั้นตอนของการมีส่วนร่วม 4 ขั้นตอน คือ

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making) ซึ่งเป็นการตัดสินใจ ในการดำเนินกิจกรรมตั้งแต่ระยะเริ่มต้น

1.1 การเข้าร่วมประชุมเพื่อเสนอปัญหาความต้องการของท้องถิ่น

1.2 การร่วมคิด และกำหนดแนวทางการพัฒนา เพื่อแก้ไขและลดปัญหา ของท้องถิ่น

1.3 การร่วมวางแผนนโยบาย แผนงาน โครงการ หรือกิจกรรม

1.4 การร่วมตัดสินใจในการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เกิดประโยชน์

ต่อส่วนร่วม

2. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ (Implementation) เป็นการเข้าร่วม โดย การสนับสนุนทางด้านทรัพยากร การเข้าร่วมในการบริหาร และการเข้าร่วมในการร่วมแรงร่วมใจ

2.1 การร่วมมือปรับปรุงระบบการบริหารงาน เพื่อดำเนินการในกิจกรรม โครงการของท้องถิ่น

2.2 การมีสนับสนุนทรัพยากรส่วนตัว เพื่อดำเนินการในกิจกรรมโครงการ ของท้องถิ่น

2.3 การร่วมปฏิบัตินโยบาย แผนงาน โครงการ หรือกิจกรรมให้บรรลุ เป้าหมาย

2.4 การประสานขอความร่วมมือระหว่างประชาชน กับองค์การบริหารส่วน ตำบล

3. การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ (Benefits) โดยอาจจะเป็นผลประโยชน์ ทางวัตถุ ทางสังคม หรือโดยส่วนตัว

3.1 แผนงานหรือโครงการที่ตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นในรูปวัตถุ ตั้งของ

3.2 แผนงานหรือโครงการที่ตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นในลักษณะ
ของส่วนร่วม

3.3 แผนงานหรือโครงการที่ตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นในลักษณะ
ส่วนบุคคล

4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation) ซึ่งเป็นการควบคุมและ
ตรวจสอบการดำเนินงานรวมทั้งเป็นการแสดงถึงการปรับตัวในการมีส่วนร่วม ต่อไป

4.1 การแต่งตั้งประชาชนเข้าเป็นกรรมการประเมินประสิทธิภาพแผนงาน
หรือโครงการ

4.2 การควบคุม การตรวจสอบโดยประชาชน

นอกจากนั้น (Uphoff) ได้เสนอ กรอบแนวคิดเบื้องต้นในการวิเคราะห์ การมีส่วนร่วม
ในการพัฒนาชนบทว่ามี 3 มิติ และ 2 บริบท ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

1. มิติ (Decision) มี 3 มิติ คือ

1.1 มีส่วนร่วมอะไรบ้าง ซึ่งแบ่งเป็นการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ
การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ โดยทางใดทางหนึ่ง (เช่น สนับสนุนทรัพยากรต่าง ๆ
การบริหารกิจกรรม หรือการประสานงาน) การมีส่วนร่วมได้รับผลประโยชน์ และการมี
ส่วนร่วมในการประเมินผลการดำเนินงาน

1.2 มีส่วนร่วมกับใครบ้าง ได้แก่ มีส่วนร่วมกับชาวบ้าน ผู้นำชุมชน เจ้าหน้าที่
ทางราชการ นักพัฒนาเอกชน ทั้งนี้ให้พิจารณาถึงลักษณะของผู้เข้ามามีส่วนร่วม
ในเรื่อง เพศ สถานภาพครอบครัว อาชีพ และรายได้

1.3 มีส่วนร่วมอย่างไรบ้าง ได้แก่ มีส่วนร่วมโดยสมัครใจ หรือถูกบังคับลักษณะ
รูปแบบการมีส่วนร่วม โดยผ่านองค์กรประชาชนหรือโดยตรง ขนาดของการมีส่วนร่วม
ผลที่เกิดจากการมีส่วนร่วมนั้น ช่วยเพิ่มพลังของประชาชน หรือเป็นเพียงแค่การติดต่อสัมพันธ์
กับนักพัฒนาเท่านั้น

2. บริบท (Contexts) มี 2 บริบท คือ

2.1 ลักษณะของโครงการ โดยพิจารณาจากลักษณะของสิ่งนำเข้าว่ามีความ
ซับซ้อนของเทคโนโลยีเพียงใด ลักษณะของประโยชน์ที่ได้รับ (ความเร็ว ง่าย ที่ได้รับประโยชน์)
และเงื่อนไขที่ต้องกำหนด เช่น การเข้าถึงการบริหารโครงการ ความยืดหยุ่นของโครงการ เป็นต้น

2.2 สภาวะแวดล้อมของกิจกรรมตามโครงการ ได้แก่ ปัจจัยทางประวัติศาสตร์
ปัจจัยทางกายภาพและธรรมชาติ ปัจจัยทางสังคมและวัฒนธรรม ปัจจัยทางการเมือง เป็นต้น

จากการศึกษาเกี่ยวกับ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี องค์การบริหารส่วนตำบลขามเฒ่า อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม สรุปได้ว่า แนวคิดการมีส่วนร่วมเป็นแนวคิดที่สำคัญในการพัฒนา ประเด็นในการมีส่วนร่วมนี้ก็มีนักวิชาการกำหนดไว้มากมาย โดยมีหลักสำคัญคือ การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาสาเหตุของปัญหาและแนวทางการแก้ไข การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเลือกแนวทางและการวางแผนพัฒนา เพื่อแก้ไขปัญหา การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานในกิจกรรมการพัฒนาแผน และมีส่วนร่วมในการประเมินผลงานกิจกรรมการพัฒนา ผู้วิจัยจึงนำแนวคิดของ อคิน รพีพัฒน์ (2527 : 107) มากำหนดเป็นตัวแปรตามในการวิจัย ครั้งนี้

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

1. ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

นักวิชาการได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ ดังนี้

วิญญู อังคนารักษ์ (2518 : 4) อ้างถึงใน สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย (2539 : 14) ให้ความหมายไว้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองในรูปปลัดถณะการกระจายอำนาจบางอย่าง ซึ่งรัฐได้มอบหมายให้ท้องถิ่นทำเอง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสปกครองและบริหารท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองความต้องการการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ให้ดำเนินไปอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพ และประเมินผลตรงกับความต้องการของประชาชน โดยมีงบประมาณของตนเอง และมีอิสระในการบริหารพอสมควร

พรชัย เทพปัญญา (2541 : 1) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น คือ อำนาจหน้าที่ ที่จะกำหนด และการบริหารกิจการภายในเขตพื้นที่ ที่กำหนด และอาณาเขตของพื้นที่ ที่ว่านี้อยู่ภายในประเทศ และมีขนาดเล็กกว่าประเทศ และได้อธิบายเพิ่มเติมว่าการปกครองท้องถิ่น คือ การบริหารทางการเมืองของหน่วยย่อยของพื้นที่ และประชาชนของประเทศ ซึ่งมีขนาดเล็กที่สุด

วุฒิสาร ตันไชย (2547 : 1) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่า “การปกครองที่รัฐกลางหรือส่วนกลางได้กระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรที่มีสิทธิตามกฎหมาย มีพื้นที่ และประชาชนเป็นของตนเอง และองค์กรดังกล่าวต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติงานอย่างเหมาะสม”

ลิจิต ซีรเวคิน (2548 : 36) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่า เป็น การปกครองโดยวิธีการ ซึ่งหน่วยการปกครองในท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งผู้ทำหน้าที่ปกครอง โดยอิสระ และได้รับอำนาจโดยอิสระ โดยความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้ โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง แต่การปกครองท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ มิใช่ได้ว่าได้กลายเป็นรัฐอธิปไตย

โกวิท พวงงาม (2550 : 17) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่า “องค์กรหนึ่งมีอาณาเขตของตนเอง มีประชากรตามที่หลักเกณฑ์กำหนด มีอำนาจและมีอิสระ ในการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตน โดยมีหน้าที่ให้บริการในด้านต่าง ๆ แก่ประชาชน ซึ่งประชาชนในพื้นที่ดังกล่าว จะมีส่วนร่วมในการบริหารและปกครองตนเอง ด้วยตนเอง”

Wit (1961 : 1 - 2 อ้างถึงใน ชูวงศ์ ฉายะบุตร 2539 : 3) ได้ให้ความหมายของ การปกครองปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจ ไปให้หน่วยงานปกครองท้องถิ่นสร้างโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้มีอำนาจในการปกครอง ท้องถิ่นร่วมกันทั้งหมด หรืออำนาจบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ตามหลักที่ว่าถ้าอำนาจ การปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้วรัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน ดังนั้น การบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กร ของตนเองอันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์กรที่มีได้เป็นส่วนหนึ่ง ของรัฐบาลกลาง มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน

จากความหมายการปกครองท้องถิ่นที่กล่าวมาในข้างต้น สรุปได้ว่า การปกครอง ท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐได้มอบอำนาจหรือกระจายอำนาจการปกครองให้ท้องถิ่นเป็น ผู้ดูแลกันเอง และดำเนินการพัฒนาท้องถิ่นร่วมกันเอง เพื่อสนองความต้องการการมีส่วนร่วม ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น และสร้างโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีอำนาจในการตัดสินใจ ในการปกครองท้องถิ่นร่วมกัน แต่อยู่บนพื้นฐานที่รัฐต้องควบคุมความเป็นอิสระตามความ เหมาะสม และควบคุมให้ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐด้วย

2. ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองของรัฐไม่ว่ารัฐใดในโลก และยุคใดสมัยใดก็ตามมีอยู่สองประการ ที่ขาดไม่ได้ คือ การรักษาความมั่นคงของรัฐและอำนวยความสุขแก่ประชาชน ซึ่งถือว่าเป็น วัตถุประสงค์อัน ทุกรัฐจะมีวิธีการใฝ่หาให้บรรลุ ซึ่งวัตถุประสงค์ดังกล่าวทุกวิถีทางแต่เนื่อง โดยทั่วไปแล้วดินแดนของรัฐจะมีขอบเขตกว้างใหญ่ไพศาลและมีพลเมืองพำนักอาศัยกระจัด

กระจายกันทุกหนทุกแห่ง จึงเป็นการสุควิสัยที่รัฐบาลจะปกครอง โดยคุ้มครอง หรือรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ได้เสมอเหมือนกัน และยังความสุขให้ประชาชนอย่างทั่วถึงทุกที่

2.1 ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นในการพัฒนาประชาธิปไตย

มี 5 ประการ คือ พุทธศักดิ์ วาณิชวิเศษกุล (2532 : 56)

2.1.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสถาบันให้การศึกษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นภาพจำลองของระบอบการเมืองของชาติ มีกิจกรรมทางการเมือง โดยเฉพาะการเลือกตั้ง เป็นการชักนำให้คนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง เป็นการฝึกหัดการตัดสินใจทางการเมือง

2.1.2 การสร้างประชาธิปไตยที่มั่นคงจะต้องเริ่มจากการสร้างประชาธิปไตยระดับท้องถิ่นก่อน เพราะการพัฒนาการเมืองในวงกว้างจะนำไปสู่ความเข้าใจการเมืองในระดับชาติโดยง่าย

2.1.3 การปกครองท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนเกิดความรู้แจ่มแจ้ง ที่การเมือง (Political Maturity) กล่าวคือ ประชาชนรู้ถึงวิธีการเลือกตั้ง การตัดสินใจการบริหารการเมืองท้องถิ่น การต่อสู้แข่งขันกันตามวิถีทางการเมือง ทำให้เกิดการรวมกลุ่มทางการเมืองในที่สุด

2.1.4 การปกครองท้องถิ่น ทำให้เกิดการเข้าสู่วิถีทางการเมืองของประชาชน ด้วยเหตุที่การเมืองท้องถิ่นมีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรงและใกล้ชิด เกี่ยวพันกับการเมืองระดับชาติ หากมีกิจกรรมทางการเมืองเกิดขึ้นอยู่เสมอ ก็จะทำให้เกิดความคึกคัก มีชีวิตชีวาต่อการปกครองท้องถิ่น ประชาชนในท้องถิ่นจะมีความเกี่ยวพันและเข้าสู่ระบบการเมืองตลอดเวลา

2.1.5 การเมืองท้องถิ่นเป็นเวทีสร้างนักการเมืองระดับชาติ นักการเมืองท้องถิ่นผ่านการเรียนรู้ทางการเมืองในท้องถิ่น ทำให้นักการเมืองระดับชาติสูงขึ้นด้วยเหตุที่ได้รับความนิยมนับถือจากประชาชน จึงทำให้ได้รับการเลือกตั้งในระดับสูงขึ้นไป

2.2 ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นพื้นฐาน ชวงศ์ ฉายะบุตร (2539 : 20) ได้สรุปไว้ ดังนี้

2.2.1 การปกครองท้องถิ่น คือ รากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย (Basic Democracy) เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองให้แก่ ประชาชน ให้ประชาชนรู้ถือว่าตนมีความเกี่ยวพันกับส่วนได้เสียในการปกครอง การบริหารท้องถิ่น เกิดความรับผิดชอบ และหวงแหนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นของตน

อยู่อาศัยอันจะนำมาซึ่งความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบประชาธิปไตยในที่สุด โดยประชาชนใช้ดุลพินิจในการเลือกผู้แทนที่เหมาะสม สำหรับผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเข้าไปบริหารกิจการท้องถิ่น ประชาชนจึงเกิดความคุ้นเคยในการใช้สิทธิและหน้าที่ของพลเมือง ซึ่งนำมาสู่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติต่อไป

2.2.2 การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง (Self Government) กล่าวคือ การปกครองตนเองมิใช่การปกครองอันเกิดจากคำสั่งเบี่ยงเบน แต่เกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เองโดยเลือกบุคคลขึ้นมาบริหารงานของท้องถิ่นเอง ซึ่งถือว่าเป็นการปกครองตนเองโดยประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

2.3 การปกครองท้องถิ่นจึงมีความสำคัญหลายประการ ดังนี้

พิธีสิทธิ์ คำนวนศิลป์ (2543 : 95)

2.3.1 การปกครองท้องถิ่นจะช่วยให้การแก้ปัญหาการปกครองสัมฤทธิ์ผลอย่างแท้จริง เพราะประชาชนรู้ปัญหาและเป็นผู้แก้ปัญหที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น และการแก้ปัญหานั้นย่อมได้ผล เพราะประชาชนรู้ปัญหาดีกว่าบุคคลอื่นเนื่องจากใกล้ชิดเหตุการณ์

2.3.2 การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตนเองเท่ากับเป็นการฝึกฝนรู้จักการเรียนรู้การปกครองระดับชาติไปในตัว กล่าวอีกนัยหนึ่งการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนให้ประชาชนเรียนรู้การปกครองระดับชาติ ซึ่งอำนวยความสะดวกในการพัฒนาการทางการเมืองไปในตัว กล่าวอีกนัยหนึ่งการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนให้ประชาชนเรียนรู้การปกครองระดับชาติ ซึ่งอำนวยความสะดวกในการพัฒนาการทางการเมืองไปในตัว

1) การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระทางด้านการเงินและกำลังเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลไปได้ส่วนหนึ่ง

2) การปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็งและบริหารงานมีประสิทธิภาพจะทำให้ประชาชนมีความรู้สึกเชื่อมั่นและศรัทธาต่อท้องถิ่น ประชาชนจะรู้สึกว่ามีคุณภาพและมีส่วนได้เสียความสำนึก เช่นนี้ จะสร้างสรรค์พลเมืองที่รับผิดชอบ (Responsible Citizens) ให้แก่ประเทศชาติเป็นส่วนร่วม

3) การปกครองท้องถิ่นเป็นรากแก้วของการปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองตนเอง

จากความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น จึงสรุปได้ว่าการปกครองท้องถิ่นมีความสำคัญ คือ เป็นการปูพื้นฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตยและเรียนรู้การปกครอง

ตนเอง เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลและประชาชนในท้องถิ่นได้หาทางสนองแก้ไขปัญหาด้วยตัวเอง ด้วยกลไกการบริหารต่าง ๆ ความสำคัญนี้จึงเป็นสิ่งสำคัญในการพัฒนาประเทศชาติ

3. องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

ประธาน คงฤทธิศึกษากร (2537 : 32) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบที่สำคัญของการปกครองท้องถิ่นไว้ ดังนี้

- 3.1 หน่วยการปกครองท้องถิ่นได้รับการจัดตั้งขึ้น โดยผลแห่งกฎหมาย หน่วยการปกครองนั้น ๆ จะมีสภาพเป็นนิติบุคคล
 - 3.2 หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการจัดตั้งขึ้น ต้องไม่อยู่ในสายบังคับบัญชา (Hierarchy) ของหน่วยงานทางราชการ เพราะต้องเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจปกครองตนเอง (Autonomy)
 - 3.3 หน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดตั้งขึ้น ต้องมาจากการเลือกตั้ง (Election) โดยประชาชนในท้องถิ่น เพื่อแสดงถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน (Political Participation)
 - 3.4 หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ (Revenue) โดยการขออนุญาตจากรัฐ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้นำมาทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า
 - 3.5 หน่วยการปกครองท้องถิ่น ควรมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย และมีการควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนตามครรลองของการปกครองที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองอย่างแท้จริง
 - 3.6 หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ควรมีอำนาจในการออกข้อบังคับเพื่อกำกับให้มีการปฏิบัติตามนโยบาย หรือความต้องการของท้องถิ่นได้ แต่ทั้งนี้ข้อบังคับที่ล่วงยอมไม่ขัดต่อกฎหมาย หรือข้อบังคับอื่นใดของรัฐ
 - 3.7 หน่วยการปกครองท้องถิ่นเมื่อได้รับการจัดตั้งแล้ว ยังอยู่ในความรับผิดชอบ และอยู่ในการกำกับดูแลของรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงแห่งรัฐและประชาชนในส่วนรวม
- จากแนวคิดดังกล่าวสามารถสรุปได้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลักสำคัญในการกระจายอำนาจทางการเมืองการปกครอง การเมือง เศรษฐกิจและสังคม โดยเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินการปกครองตนเองเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลและประชาชนในท้องถิ่นได้หาทางสนองแก้ไขปัญหาด้วยตัวเอง ด้วยกลไกการบริหารต่าง ๆ เนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการเมืองการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้จะต้องเกิดการทำหน้าที่ ปกครองท้องถิ่น โดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งนี้มีความเป็นอิสระ

ในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสม จะปราศจากการควบคุมของรัฐไม่ได้ สิ่งสำคัญประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตนเองด้วย

แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

1. ความหมายของการกระจายอำนาจ

มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้มากมาย ดังนี้
 ชวงค์ ฉายะบุตร (2542 : 1 - 4) ให้ความหมาย การกระจายอำนาจ หมายถึง การที่รัฐมอบอำนาจหน้าที่ในการบริหารหรือกิจการบางอย่างให้องค์กรปกครองส่วนหรือสถาบันของรัฐไปกระทำหรือดำเนินการ โดยอยู่ในการควบคุมดูแลของรัฐ หรืออาจกล่าวอีกนัยว่าการกระจายอำนาจ หมายถึง การที่ส่วนกลางโอนหรือกระจายอำนาจทางปกครองบางส่วนให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเอง ส่วนกลางเพียงแต่คอยควบคุมมิให้ออกนอกเขตที่กฎหมายกำหนดไว้

ธเนศวร์ เจริญเมือง (2548 : 59) ได้ให้ความหมายการกระจายอำนาจ หมายถึง ระบบบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจในการจัดการ ดูแลกิจการหลาย ๆ ด้านของตนเองไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการบริหารแทบทุกอย่างของท้องถิ่น

โกวิท พวงงาม (2548 : 36) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจว่า คือ การโอนกิจการบริหารสาธารณะบางเรื่อง จากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลาง ไปให้ชุมชนซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่าง ๆ ของประเทศ หรือหน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำอย่างเป็นอิสระจากการปกครองส่วนกลาง

จากความหมายของการกระจายอำนาจจึงสรุปได้ว่า การกระจายอำนาจเกิดจากการที่รัฐบาลกลาง มอบอำนาจการบริหารจัดการในท้องถิ่นให้คนในท้องถิ่น ได้ดูแลพื้นที่ของตน และยังเป็นส่งเสริมการบริหารจัดการของชุมชนในท้องถิ่น ได้บริหารจัดการในท้องถิ่นตนเอง เพื่อไปสู่การพัฒนาด้านสาธารณะต่าง ๆ อย่างทั่วถึง เข้าใจปัญหาของตนเอง อยู่กับปัญหา รู้ต้นเหตุของปัญหาแก้ไขได้ทันเวลา โดยมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่และมีสถานภาพเป็นนิติบุคคล

2. หลักการกระจายอำนาจ

มีนักวิชาการได้ให้ความหมายของหลักการกระจายอำนาจไว้ ดังนี้

ทวีศักดิ์ ปักษา (2550 : 14) ได้สรุปหลักการกระจายอำนาจมีองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการ คือ

2.1 มีความเป็นนิติบุคคล การกระจายอำนาจการปกครองนั้นจะต้องมี องค์การเป็นนิติบุคคลต่างหาก จากองค์การของรัฐบาลกลาง การมีองค์การเป็นนิติบุคคล ต่างหากนี้ก็ เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน องค์การเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณ ทรัพย์สินและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานของตน

2.2 มีอำนาจในการบริหารงาน ความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นหลักที่ สำคัญในการกระจายอำนาจการปกครอง เพราะหากองค์การนั้น ไม่มีการอำนาจอิสระใน การปฏิบัติหน้าที่จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมี อำนาจในการปฏิบัติภารกิจของตนเอง ตลอดจนมีอิสระพอสมควร ในการกำหนดนโยบายหรือ การตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้

2.3 ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและผู้ที่ทำหน้าที่นิติ บัญญัติ การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้น อาจทำได้หลาย ระดับแล้วแต่ความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ เช่น ประชาชน บางคนอาจมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่น เฉพาะการออกไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น แต่บางที่อาจเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองท้องถิ่นมากกว่านั้น ถึงกับสมัครเข้ารับ เลือกเป็นตัวแทนของประชาชน เพื่อมีโอกาสเข้ามามีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมอันเป็น หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง

2.4 มีงบประมาณของตนเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอำนาจใน การจัดเก็บรายได้ตนเอง รวมไปถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้นด้วยตนเอง ซึ่งเป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด ตั้งแต่การวางแผน ปฏิบัติหน้าที่ การจัดเก็บรายได้ การบริหารและการบริการประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบ

3. การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (2550 : 30,150 - 156) หมวด 5 ส่วนที่ 3 แนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน มาตรา 78 กำหนดให้รัฐจะต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นของตนเอง พัฒนาเศรษฐกิจ สังคมท้องถิ่น ระบบสาธารณสุข ปลอดภัย การก่อสร้างพื้นฐานในท้องถิ่นให้ทั่วถึง และเทียบเท่ากันทั่วประเทศ ในด้านการปกครองท้องถิ่น หมวด 14 ตั้งแต่มาตรา 281 ถึงมาตรา 290 สรุปได้ว่า รัฐต้องให้ความเป็นอิสระ แก่ท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายมีอิสระในการกำหนดนโยบายในการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะรัฐบาลเป็นผู้กำกับดูแลท้องถิ่นเท่าที่จำเป็น ภายใต้กรอบของกฎหมาย และเพื่อกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ยังบัญญัติสิทธิของประชาชน ในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นให้พ้นจากตำแหน่ง สามารถเสนอให้ สภาท้องถิ่นออกข้อบัญญัติท้องถิ่น รวมทั้งการแต่งตั้งและพ้นจากตำแหน่งของพนักงานจ้างและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปตามความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น โดยความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เป็นไปตามมาตรา 284 จึงได้ตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ขึ้น

ซึ่งสาระสำคัญในการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้การจัดระบบบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองการจัดสัดส่วนภาษีอากร โดยต้องคำนึงถึงภารกิจหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง และมาตรา 12 ได้กำหนดให้คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนปฏิบัติการ เพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานต่อรัฐสภา ซึ่งเป็นแนวทางรอบแนวคิด เป้าหมาย และแนวทางการกระจายอำนาจให้เป็นไปตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อให้การกระจายอำนาจเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2550 โดยยึดหลักการมีส่วนร่วม

สรุปลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ดังต่อไปนี้

3.1 มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นเป็นนิติบุคคลเพิ่มขึ้นจากส่วนกลาง หน่วยการปกครองท้องถิ่นนี้มีหน้าที่ มีงบประมาณ มีทรัพย์สินเป็นของตนเองต่างหาก และไม่ขึ้นตรงกับหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนกลางเพียงแต่ควบคุมดูแล ให้การปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น

3.2 มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนนั้นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างใกล้ชิด ถ้าไม่มีการเลือกตั้งคณะผู้ปกครองท้องถิ่นเลยก็ไม่แนบเป็นการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง

3.3 มีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองได้ตามสมควร การกระจายอำนาจการปกครองนั้นต้องกำหนดให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการบริหารงานหรือจัดทำกิจกรรมที่ได้รับมอบหมายได้เองพอสมควร คือ มีอำนาจวินิจฉัยและดำเนินการได้เองด้วยงบประมาณ และเจ้าหน้าที่ของตนเอง

3.4 มีงบประมาณรายได้เป็นของท้องถิ่น ตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองนั้น หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีงบประมาณของตนเอง ซึ่งแตกต่างหากจากส่วนกลาง โดยมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ และทรัพย์สินตลอดจนเงินอุดหนุน เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการต่าง ๆ

3.5 มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานที่เป็นของท้องถิ่นของตนเอง นอกจากจะมีงบประมาณแยกออกเป็นสัดส่วนของตนเองแล้ว การกระจายอำนาจการปกครองนั้น จะต้องมิมีเจ้าหน้าที่อื่นเป็นพนักงานของตนเป็นส่วนใหญ่หรือทั้งหมด เจ้าหน้าที่เหล่านั้นมิได้สังกัด กระทรวง ทบวงในส่วนกลางโดยตรง แต่เป็นเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นแต่ละแห่งนั่นเอง

จากแนวคิดดังกล่าว การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการให้อิสระประชาชน ในการกำหนดนโยบาย การบริหารจัดการ การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง ให้มีอำนาจหน้าที่ โดยเฉพาะตามกรอบของกฎหมายที่กำหนดไว้ ซึ่งการกระจายอำนาจนี้ จะมีการส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจการบริหาร โดยยังมีรัฐบาลกลางคอยกำกับดูแลท้องถิ่นเท่าที่จำเป็น

4. แนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.1 กรอบแนวคิดการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดกรอบโดยยึดหลักการและสาระสำคัญ 3 ด้าน คือ

4.1.1 ด้านความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย และการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารจัดการ การบริหารงานบุคคล และการเงินการคลังของตน โดยยังต้องอยู่ในการกำกับดูแล ต่อรัฐบาล กลางที่มีความเป็นรัฐเดี่ยว มีความเป็นเอกภาพของประเทศยังอยู่ มีสถาบันพระมหากษัตริย์ เป็นประมุข และรักษาความมั่นคงของชาติเอาไว้ ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมือง การปกครองท้องถิ่นภายใต้ระบอบประชาธิปไตย

4.1.2 ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น รัฐ จะต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการของตนเองได้มากขึ้น โดยปรับบทบาทและภารกิจของส่วนราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และของส่วนภารกิจระดับมหภาค และภารกิจที่เกินขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะดำเนินการได้ กำกับดูแล

1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในด้านนโยบาย ด้านกฎหมายเท่าที่จำเป็น และยังให้การสนับสนุน ส่งเสริมด้านเทคนิค วิชาการ การตรวจสอบ ติดตามประเมินผล

2) ด้านประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐ จะต้องกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนได้รับการบริการ จากสาธารณะที่มีคุณภาพ และสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น การบริหาร ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และมีความรับผิดชอบ ต่อ ผู้ใช้บริการ ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ การดำเนินการ ติดตามงานต่าง ๆ

4.1.3 ขอบเขตการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามแผนการกระจายอำนาจ ให้แก่ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 คณะกรรมการ กระจายอำนาจ ได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดขอบเขต ดังนี้

1) รัฐกระจายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ อำนาจการตัดสินใจ อำนาจ การเงินการคลัง และบุคลากร ให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สร้างความพร้อมส่งเสริมให้ ประชาชนและสังคมเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น

2) รัฐจะดำเนินการปรับบทบาทของราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค ปรับโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปรับปรุงกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้อง พัฒนาโครงสร้างและกลไก เพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจ สร้างระบบการติดตามตรวจสอบ ดูแลประเมินประสิทธิภาพของการบริหารงาน

5. ลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น

5.1 มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นเป็นนิติบุคคลเพิ่มขึ้น จากส่วนกลาง หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหน้าที่ มีงบประมาณ มีทรัพย์สินเป็นของตนเองต่างหาก และไม่ขึ้นตรงกับหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนกลางเป็นเพียงแต่ควบคุมดูแล ให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น

5.2 มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างใกล้ชิด ถ้าไม่มีการเลือกตั้งคณะผู้ปกครองท้องถิ่นเลยก็ไม่นับการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง

5.3 มีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองได้ตามสมควร การกระจายอำนาจปกครองนั้น ต้องกำหนดให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการบริหารงานหรือจัดทำกิจกรรมที่ได้รับมอบหมายได้เองพอสมควร คือ มีอำนาจวินิจฉัยและดำเนินการได้เองด้วยงบประมาณ และเจ้าหน้าที่ของตนเอง

5.4 มีงบประมาณและรายได้เป็นของท้องถิ่น ตามหลักการกระจายอำนาจปกครองนั้น หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีงบประมาณของตนเองซึ่งแยกต่างหากจากส่วนกลาง โดยมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ และทรัพย์สิน ตลอดจนเงินอุดหนุน เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการต่าง ๆ

5.5 มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานที่เป็นของท้องถิ่นของตนเอง นอกจากจะมีงบประมาณแยกออกเป็นสัดส่วนของตนเองแล้ว การกระจายอำนาจปกครองนั้นจะต้องมีเจ้าหน้าที่อันเป็นพนักงานของตนเป็นส่วนใหญ่หรือทั้งหมด เจ้าหน้าที่เหล่านี้มิได้สังกัดกระทรวง ทบวงในส่วนกลางโดยตรง แต่เป็นเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นแต่ละแห่งนั่นเอง

จากแนวคิดดังกล่าว มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นเป็นนิติบุคคลเพิ่มขึ้นจากส่วนกลาง มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง มีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองได้ตามสมควร มีงบประมาณและรายได้เป็นของท้องถิ่น และมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานที่เป็นของท้องถิ่นของตนเอง

แนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนา

1. ความหมายของการวางแผน

นักวิชาการได้ให้ความหมายของการวางแผนไว้ ดังนี้

บัญชากรแก้วส่อง (2535 : 20) อธิบายว่า การจัดทำแผนเป็นการกำหนดนโยบาย เป้าหมายวัตถุประสงค์ วิธีการดำเนินงาน และค่าใช้จ่าย หลังจากวิเคราะห์วินิจฉัยสภาพปัญหา และประเมินความต้องการในอนาคต แล้วจึงกำหนดวัตถุประสงค์และนโยบายขององค์กร ตามช่วงเวลาที่กำหนดจากนั้น กำหนดเป้าหมายเชิงปริมาณ และคุณภาพ และกำหนดวิธีการ เพื่อบรรลุเป้าหมายนั้น ตลอดจนกำหนดค่าใช้จ่ายที่จะใช้ในอนาคตและทดสอบความเป็นไปได้

Koontz (1967 : p.21; อ้างถึงใน บัญชากรแก้วส่อง. 2535 : 21) อธิบายว่า การวางแผนเป็นการพิจารณาและกำหนดแนวทางปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายที่ปรารถนา เปรียบเสมือนเป็นสะพานเชื่อมโยงระหว่างปัจจุบันและอนาคต (Where We are to Where We Want to Go) เป็นการคาดการณ์สิ่งที่ยังไม่เกิดขึ้น ฉะนั้น การวางแผนจึงเป็นกระบวนการทางสติปัญญาที่พิจารณากำหนดแนวทางปฏิบัติงานมีรากฐานการตัดสินใจตามวัตถุประสงค์ความรู้ และการคาดคะเน

Dale (1969 : 766) อธิบายว่าการวางแผนคือการทำงานที่องค์กรได้ตั้งวัตถุประสงค์ และเป้าหมายไว้แล้วมีการดำเนินงานให้บรรลุผลด้วยวิธีการที่ได้ตัดสินใจแล้วว่าดีที่สุด

อุทัยหิรัญโต. (2525 : 88 - 89) อธิบายว่า การวางแผนจึงมีความเกี่ยวข้องกับ การคาดการณ์ต่าง ๆ ในอนาคตและตัดสินใจเลือกแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุดโดยผ่านกระบวนการ คิดก่อนทำ ฉะนั้น จึงกล่าวได้ว่า การวางแผนคือความพยายามที่เป็นระบบ เพื่อตัดสินใจเลือก แนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุดสำหรับอนาคต เพื่อให้้องค์การบรรลุผลที่ปรารถนา

สรุปได้ว่า การวางแผนเป็นการกำหนดนโยบาย เป้าหมายวัตถุประสงค์ และวิธีการ ดำเนินงาน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการ หรือเป็นการเลือกแนวทางและวิธีการปฏิบัติที่ดี ที่สุดและเหมาะสมที่สุด โดยผ่านกระบวนการคิดเป็นระบบ เพื่อตัดสินใจเลือกแนวทางปฏิบัติ ที่ดีที่สุดสำหรับการปฏิบัติงานในอนาคต

2. ความสำคัญของการวางแผน

อุทัยหิรัญโต (2525 : 90) อธิบายความสำคัญของการวางแผน ดังนี้

1. เป็นการลดความไม่แน่นอน และปัญหาความยุ่งยากซับซ้อน ที่จะเกิดขึ้น

ในอนาคตทั้งนี้ เพราะการวางแผนเป็นการจัดโอกาสทางด้านการจัดการให้ผู้วางแผนมีสายตากว้างไกลมองเหตุการณ์ต่าง ๆ ในอนาคตที่อาจเกิดขึ้น เช่น การเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยี ปัญหาความต้องการของประชาชนในสังคมนั้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้อาจส่งผลกระทบต่อการบรรลุเป้าหมายขององค์กร ดังนั้น องค์กรจึงจำเป็นต้องเตรียมตัวและเผชิญกับสิ่งที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากความผันผวนของสิ่งแวดล้อมอัน ได้แก่ สภาพเศรษฐกิจสังคมและการเมือง เป็นต้น

2. ทำให้เกิดการยอมรับแนวความคิดใหม่ ๆ เข้ามาในองค์กรทั้งนี้เนื่องจากปรัชญาของการวางแผนยึดถือและยอมรับเรื่องการเปลี่ยนแปลง ไม่มีสิ่งใดอยู่อย่างนิรันดร์ จึงทำให้มีการยอมรับแนวความคิดเชิงระบบ (System Approach) เข้ามาใช้ในองค์กรยุคปัจจุบัน

3. ทำให้การดำเนินการขององค์กรบรรลุถึงเป้าหมายที่ปรารถนาทั้งนี้ เพราะการวางแผนเป็นงานที่ต้องกระทำเป็นจุดเริ่มแรกของทุกฝ่ายในองค์กรทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันการดำเนินการเป็นไปด้วยความมั่นคงและมีความเจริญเติบโต

4. เป็นการลดความสูญเปล่าของหน่วยงานที่ซ้ำซ้อน เพราะการวางแผนทำให้มองเห็นภาพรวมขององค์กรที่ชัดเจน และยังเป็นการอำนวยความสะดวกในการจัดระเบียบขององค์กรให้มีความเหมาะสมกับลักษณะงานมากยิ่งขึ้น เป็นการจำแนกงานแต่ละแผนกไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนกัน

5. ทำให้เกิดความแจ่มชัดในการดำเนินงาน เนื่องจากการวางแผนเป็นการกระทำโดยอาศัยทฤษฎีหลักการและงานวิจัยต่าง ๆ (A Rational Approach) มาเป็นตัวกำหนดจุดมุ่งหมายและแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนในอนาคตอย่างเหมาะสม กับสภาพองค์กรที่ดำเนินอยู่

3. ประเภทของแผน

การแบ่งประเภทของแผนอาจใช้วิธีการต่าง ๆ กันแล้วแต่จะพิจารณาในแง่ใดแต่โดยทั่วไป การแบ่งประเภทของแผนใช้เกณฑ์ 3 อย่างคือแบ่งตามระยะเวลาแบ่งตามขอบเขตของกิจการและแบ่งตามการนำไปใช้ (Dale (1969 : 566) แบ่งประเภทของแผน ดังนี้

1. การแบ่งตามระยะเวลา (Time Horizon) การแบ่งตามเกณฑ์นี้ใช้วิธีง่าย ๆ 3 ประเภท คือ แผนระยะสั้น (Short - range Plan) หมายถึง แผนที่ครอบคลุมเวลาการใช้แผนไม่เกิน 1 ปี แผนระยะกลาง (Intermediate - range Plan) เป็นแผนที่ครอบคลุมเวลา 1 ถึง 2 ปี และแผนระยะยาว (Long - range Plan) คือ แผนที่มีระยะเวลาการใช้แผนครอบคลุมเวลาเกิน 2 ปีขึ้นไป จนถึง 5 ปีหรือเกินกว่านั้น การแบ่งตามระยะเวลาทำให้มีความแตกต่างกันในเรื่องต่าง ๆ เช่น การกำหนดวัตถุประสงค์สำหรับแผนระยะสั้นจะต้องชัดเจนขณะที่วัตถุประสงค์สำหรับแผนระยะยาวจะเปิดกว้างขวางมากกว่าการมีส่วนร่วมในการวางแผนก็แตกต่างกันกล่าว

คือ หากเป็นแผนระยะยาวผู้บริหารระดับสูงจะเข้ามาเกี่ยวข้องแต่ถ้าเป็นแผนระยะสั้นผู้บริหารระดับกลางและระดับล่างเข้ามามีส่วนมากกว่า แต่อย่างไรก็ตามฝ่ายบริหารทุกระดับจะต้องเข้าใจและร่วมกันในการกำหนดวัตถุประสงค์ของแผนระยะยาวด้วยเช่นกัน เพื่อให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันทั้งแผนระยะสั้น ระยะปานกลางและระยะยาว มิฉะนั้น จะก่อให้เกิดความสับสนและขัดกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ในองค์กร

2. การแบ่งตามขอบเขตของกิจกรรมที่ทำ (Scope of Activity) การแบ่งตามเกณฑ์นี้จะแยกแผนออกเป็น 2 ประเภทคือแผนกลยุทธ์ (Strategic Plan) กับแผนดำเนินงาน (Operational Plan) แผนกลยุทธ์เป็นแผนที่ทำขึ้น เพื่อสนองความต้องการในระยะยาวและรวมเอากิจกรรมทุกอย่างขององค์กรผู้บริหารระดับสูงที่วางแผนกลยุทธ์จะต้องกำหนดวัตถุประสงค์ ของทั้งองค์กรแล้วตัดสินใจว่าทำอย่างไร และจะจัดสรรทรัพยากรอย่างไร จึงจะทำให้องค์กรสำเร็จตามเป้าหมายนั้น จะต้องใช้เวลาในการกำหนดกิจกรรมที่แตกต่างกันในแต่ละหน่วยงานรวมตลอดทั้งทิศทางดำเนินงาน ที่ไม่เหมือนกันให้อยู่ในแนวเดียวกัน การตัดสินใจที่สำคัญของแผนกลยุทธ์ก็คือ การเลือกวิธีการในการดำเนินงานและการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เหมาะสม เพื่อที่จะนำพาองค์กรให้ก้าวไปข้างหน้าอย่างสอดคล้องกับสถานการณ์แวดล้อมภายนอกที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา

แผนดำเนินงานเป็นแผนที่กำหนดขึ้นมาใช้สำหรับแต่ละกิจกรรมโดยเฉพาะ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของแต่ละกิจกรรม ซึ่งเท่ากับเป็นแผนงานเพื่อให้แผนกลยุทธ์บรรลุผล หรือเป็นการนำแผนกลยุทธ์ไปใช้นั่นเอง แผนดำเนินงานที่แยกเป็นแต่ละกิจกรรมก็ได้แก่แผนการผลิตแผนการเงินแผนการตลาดแผนทรัพยากรมนุษย์และแผนอุปกรณ์ เป็นต้น

แผนการผลิต (Production Plan) เป็นเรื่องเกี่ยวกับการกำหนดวิธีการและเทคโนโลยีที่จะนำไปใช้กับการผลิตสินค้าและบริการขององค์กร

แผนการเงิน (Financial Plan) เป็นเรื่องเกี่ยวกับเงินที่นำไปใช้สนับสนุนการดำเนินงานต่าง ๆ ขององค์กร

แผนการตลาด (Marketing Plan) เป็นเรื่องเกี่ยวกับการขายและการจัดจำหน่ายสินค้าและบริการขององค์กร

แผนทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Plan) เป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดการคัดเลือกและการบรรจุคนให้ทำงานในตำแหน่งต่าง ๆ

แผนอุปกรณ์ (Facilities Plan) เป็นเรื่องเกี่ยวกับอุปกรณ์และการวางผังที่ใช้สนับสนุนกิจกรรมต่าง ๆ ในองค์กร

3. การแบ่งตามการนำไปใช้ (Frequency of Use) การแบ่งตามเกณฑ์นี้แยกเป็น 2 ประเภทคือแผนที่ใช้ครั้งเดียว (Single - use Plan) กับแผนที่ใช้ประจำ (Standing - use Plan) แผนที่ใช้ครั้งเดียว หมายถึง แผนที่หมดไปกับการใช้หนึ่งครั้งแล้วบรรลุวัตถุประสงค์ของแผนงานนั้น การใช้แต่ละครั้งถือตามเวลาเช่น 3 เดือน 1 ปี เป็นต้นตัวอย่างของแผนที่ใช้ครั้งเดียวคืองบประมาณและโครงการงบประมาณเป็นแผนกำหนดการใช้ทรัพยากรให้กับกิจกรรมแต่ละอย่างภายในเวลาที่กำหนดงบประมาณแบ่งเป็น 3 ประเภทคืองบประมาณคงที่ (Fixed Budget) งบประมาณยืดหยุ่น (Flexible Budget) และงบประมาณฐานศูนย์ (Zero - based Budget) งบประมาณที่จัดสรรทรัพยากรให้จำนวนคงที่แน่นอนกับโครงการหรือหน่วยงานตามระยะเวลาที่กำหนดแต่จะใช้เกินกว่าจำนวนที่จัดสรรไม่ได้ เช่น กำหนดเงินจำนวน 20,000 บาทในการซื้อเครื่องจักรภายใน 1 ปี

งบประมาณยืดหยุ่นจัดสรรทรัพยากรให้กับกิจกรรมตามสัดส่วนของ การทำกิจกรรมนั้น ๆ จำนวนเงินงบประมาณสัมพันธ์กับกิจกรรม ซึ่งอาจเป็นวงเงินที่เพิ่มขึ้นได้แล้วแต่ระดับของแต่ละกิจกรรมเช่นการกำหนดค่าใช้จ่ายเงินเพิ่มขึ้น ในการจ้างคนทำการผลิตหากผลิตได้จำนวนผลผลิตเกินกว่าจำนวนที่กำหนดงบประมาณฐานศูนย์เป็นการจัดสรรทรัพยากรให้กับกิจกรรมหรือโครงการ โดยถือเสมือนว่ากิจกรรมหรือโครงการนั้นเกิดขึ้นใหม่ โดยถือว่าแต่ละกิจกรรมหรือโครงการใช้ทรัพยากรนั้นหมดไป แม้ว่าจะมีทรัพยากรเหลือก็ให้ถือว่าไม่มีหรือศูนย์เมื่อเริ่มโครงการใหม่ก็มีการจัดสรรทรัพยากรขึ้นมาการจัดทำงบประมาณฐานศูนย์เพื่อกำหนดลำดับความสำคัญของกิจกรรมและวัตถุประสงค์ของงบประมาณเป็นเรื่องใหม่ทั้งหมดแยกออกจากกันในแต่ละงวดของงบประมาณ

โครงการ (Project) เป็นแผนที่ใช้ครั้งเดียวอย่างหนึ่ง ซึ่งระบุกิจกรรมต่าง ๆ ทุกอย่างที่ต้องนำไปใช้ให้บรรลุวัตถุประสงค์โดยการเชื่อมกิจกรรมต่าง ๆ เข้าด้วยกันตามระยะเวลาตามเป้าหมายและทรัพยากรที่ใช้โครงการเน้นที่การบริหารเวลาหมายความว่าต้องทำให้สำเร็จตามระยะเวลาที่กำหนดการจัดลำดับความสำคัญก่อนหลังว่ากิจกรรมอะไรทำก่อนกิจกรรมอะไรที่ต้องทำตามลำดับ จนทุกอย่างสำเร็จสมบูรณ์ตามเวลา

แผนที่ใช้ประจำเป็นแผนที่ใช้ซ้ำ ๆ กันตลอดเวลาเมื่อใช้ไปแล้วก็กลับมาใช้อีก ซึ่งไม่เหมือนกับแผนที่ใช้ครั้งเดียวอย่างงบประมาณเมื่อใช้แล้วก็หมดไปหรือจบโครงการหากจะใช้ก็ต้องตั้งงบประมาณขึ้นมาใหม่ซึ่งเป็นคนละแผนกันแต่แผนประจำเกิดขึ้นซ้ำ ๆ กันอย่างเช่นนโยบายกระบวนการปฏิบัติงานและกฎเกณฑ์เป็นต้นนโยบาย (Policy) เป็นคำแถลงอย่างกว้างๆสำหรับใช้เป็นแนวในการบริหารงานหรือแนวทางการทำงานซึ่งผู้บริหารหรือ

ผู้ปฏิบัติสามารถใช้ดุลพินิจตัดสินใจได้ นโยบายจะกำหนดขอบเขตหรือแนวทางในการตัดสินใจไม่ใช่เป็นการกระทำว่าต้องทำอย่างนั้นอย่างนี้แต่จะเน้นเฉพาะเรื่องที่สำคัญที่จะทำให้การตัดสินใจเป็นไปในแนวทางเดียวกันเช่นนโยบายของบริษัท McDonald's ระบุว่าจะไม่ใช้สัมปทานแก่บุคคลที่เป็นเจ้าของร้านอาหาร Fast - Food อยู่ก่อนแล้วเป็นต้น

กระบวนการปฏิบัติงาน (Procedure) เป็นการระบุขั้นตอนของการกระทำว่าจะทำอะไรก่อนหลังอย่างไร โดยไม่ต้องใช้ดุลพินิจตัดสินใจกระบวนการเป็นขั้นตอนการทำงานหรือบอกวิธีทำงานไม่ใช่การใช้ความคิดซึ่งมีรายละเอียดแน่นอนว่าต้องทำกิจกรรมอะไรไว้ชัดเจนและมักจะข้ามหน่วยงานหรืออยู่ในหน่วยงานเดียวกันได้เช่นกระบวนการสั่งซื้อสินค้าของลูกค้าอาจต้องผ่านฝ่ายขายฝ่ายการเงินฝ่ายบัญชีฝ่ายผลิตและฝ่ายส่งของต้องผ่านหลายหน่วยงานหรืออาจผ่านฝ่ายเดียวกันได้เช่นบริษัท McDonald's ระบุขั้นตอนในการปรุง Big Macs ว่าจะปรุงอย่างไรจะต้องผสมอย่างไรหรืออบไว้ในเตาเป็นเวลาเท่าไร เป็นต้น

กฎเกณฑ์หรือข้อบังคับ (Rule and Regulation) เป็นแผนประจำที่แคบและชัดเจนที่สุดซึ่งระบุว่าอะไรต้องกระทำหรือไม่ต้องกระทำเป็นการบอกถึงการตัดสินใจในสถานการณ์ต่าง ๆ กัน โดยไม่ต้องอาศัยการใช้ดุลพินิจเลยมีความแตกต่างกับกระบวนการปฏิบัติงานตรงที่ไม่ต้องมีลำดับเวลาก่อนหลังของการกระทำกระบวนการปฏิบัติงานเป็นเสมือนลำดับของกฎเกณฑ์หรือข้อบังคับกฎเกณฑ์หรือข้อบังคับอาจเป็นส่วนหนึ่งหรือไม่เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการปฏิบัติงานก็ได้เช่นขณะปฏิบัติงานห้ามสูบบุหรี่ก็เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการปฏิบัติงานหรือถ้าบริษัท McDonald's มีกฎเกณฑ์ว่าห้ามลูกค้าใช้โทรศัพท์ของบริษัทที่ไม่เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการปฏิบัติงาน

ในแง่ของการเข้าไปเกี่ยวข้องกับแผนมากน้อยเพียงใดอาจแยกได้คือผู้บริหารระดับสูงจะเข้าไปเกี่ยวข้องกับแผนระยะยาวแผนกลยุทธ์และแผนที่ใช้ประจำมากผู้บริหารระดับกลางจะเข้าไปเกี่ยวข้องกับแผนดำเนินงานแผนแผนที่ใช้ประจำมากส่วนผู้บริหารระดับล่างจะเข้าไปเกี่ยวข้องกับแผนระยะสั้นและแผนที่ใช้ครั้งเดียวมาก

4. หลักสำคัญในการวางแผนองค์กรได้อธิบายไว้ 4 ประการคือ

1. ต้องมาจากวัตถุประสงค์ของหน่วยงานเป็นอันดับแรกความต้องการขององค์กรถือว่าเป็นวัตถุประสงค์ ซึ่งวัตถุประสงค์ต้องมาก่อนการวางแผนดังนั้น การกระทำตามแผนจึงเป็นสิ่งทำให้วัตถุประสงค์ของแผนบรรลุเป้าหมาย

2. แผนหรือการวางแผนจะเกิดขึ้นมาก่อนการจัดองค์กรหรือหน่วยงาน (Primary of Planning) คือการจัดองค์กร (Organizing) การเลือกบุคคลเข้ามาทำงานบรรจุแต่งตั้งเลื่อนขั้น

เลื่อนตำแหน่งการฝึกอบรมการปฏิบัติงานทางวินัยต่อบุคคล (Staffing) การอำนวยความสะดวก (Directing) และการควบคุมงาน (Controlling) ทั้งนี้เพื่อการปฏิบัติที่สนับสนุนให้บรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงานแต่งานวางแผนเป็นงานที่ต้องทำเป็นอันดับแรกก่อนงานเหล่านี้ จะเกิดขึ้นและเป็นพื้นฐานที่ทำให้งานดังกล่าวประสานงานกันอย่างแท้จริง

3. การวางแผนเป็นงานที่ปฏิบัติอยู่ทุกขั้นตอน ของผู้ปฏิบัติงาน (Rervasiveness of Planning) ถึงแม้ผู้บริหารจะมีงานอื่น ๆ มากแต่การวางแผนนักวางแผน ก็ต้องรับผิดชอบไม่ว่าจะเป็นโดยตรงหรือโดยอ้อมก็ตาม

4. เครื่องมือช่วยหรือประสิทธิภาพของแผนนั้น (Efficiency of Planning) อาจวัดได้โดยอาศัยเครื่องมือต่าง ๆ เช่นคนเงินวัสดุการบริหารและกำลังคน

4. ลำดับชั้นในกระบวนการวางแผน

การดำเนินงานใด ๆ ก็ตามควรจะมีลำดับชั้นและขั้นตอนทั้งนี้ เพื่อให้งานนั้นมีประสิทธิภาพการวางแผนก็เช่นกัน จำเป็นต้องทำต่อเนื่องเป็นกระบวนการลำดับชั้นในการวางแผนประกอบด้วยขั้นตอน ต่อไปนี้

1. การกำหนดวัตถุประสงค์ (Setting Objectives) เป็นงานอันดับแรกที่นักวางแผนจะดำเนินการทั้งนี้ เพื่อให้รู้ทิศทางที่จะก้าวเดินต่อไปข้างหน้า เพราะการวางแผนเป็นเรื่องของอนาคตซึ่งได้กล่าวมาแล้วและเป็นพื้นฐานที่จะเป็นแนวทางในการดำเนินกิจกรรมอื่น ๆ ในองค์การสิ่งสำคัญที่จะต้องตระหนักในการวางแผนคือแผนที่วางจะต้องมีความชัดเจนทั้งนี้ เพื่อให้สมาชิกในองค์การเกิดความเข้าใจในทิศทางเดียวกันอันจะก่อให้เกิดประโยชน์ในการปฏิบัติงานและมีการประสานงานกัน

2. พัฒนาข้อตกลงที่เป็นตัวกำหนดขอบเขตในการวางแผน (Developing the Planning Premises) ผู้วางแผนจะต้องกำหนดข้อตกลงต่าง ๆ ที่จะขอบเขตในการวางแผนเพื่อสามารถคาดการณ์เหตุการณ์ต่าง ๆ ในอนาคตได้ถูกต้องใกล้เคียงการกำหนดข้อตกลงเบื้องต้นจะนำมาเป็นพื้นฐานในการวางแผนขอบเขตและข้อตกลงต่าง ๆ ที่เป็นผลมาจากข้อมูลและปัจจัยภายนอก เช่นการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วด้านเทคโนโลยีการเปลี่ยนแปลงทางด้านสังคมเศรษฐกิจ และการเมือง ความรู้สึกของประชาชนนอกจากปัจจัยภายนอกแล้วการวางแผนจะต้องตระหนักถึงข้อมูลและปัจจัยภายในองค์การด้วยจึงจะทำให้ข้อตกลงที่กำหนดขึ้นมาจากข้อมูลรอบด้านอันเป็นผลทำให้ข้อมูลที่นำมาใช้เป็นกรอบในการวางแผนมีความเชื่อถือได้มากขึ้น

3. พิจารณาข้อจำกัดต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นในการวางแผน (Reviewing all Possible Limitations on Planning) ข้อจำกัดต่าง ๆ มักเกิดขึ้นเสมอในการทำงานใด ๆ ฉะนั้นถ้าผู้วางแผนได้มีการพิจารณาและคำนึงถึงสิ่งเหล่านี้แล้วก็จะสามารถจัดข้อจำกัดต่าง ๆ ให้เหลือน้อยลง สิ่งที่ควรนำมาพิจารณาคาดการณ์ในการวางแผน ได้แก่ ขอบเขตอำนาจหน้าวัสดุ อุปกรณ์สภาพทางการเงินตลอดจนบุคลากรต่าง ๆ ในองค์การเป็นต้นซึ่งสิ่งเหล่านี้จะมีน้ำหนักสำคัญในการกำหนดแผนงานที่จะดำเนินการต่อไป

4. พัฒนาทางเลือก (Developing Alternatives) ในการวางแผนผู้วางแผนควรได้แสวงหาทางเลือกต่าง ๆ ที่จะเป็แนวทางในการดำเนินการตามแผนนั้นเพราะบางครั้งการดำเนินการตามแผนหนึ่ง ๆ ไม่ใช่มีแนวทางปฏิบัติแนวเดียวที่จะบรรลุความสำเร็จของแผนนั้นแต่อาจมีแนวปฏิบัติหลาย ๆ แนวที่สามารถไปถึงวัตถุประสงค์ของแผนนั้น ได้เช่นกัน ฉะนั้น ผู้วางแผนจำเป็นต้องคิดถึงแนวทางต่าง ๆ หลาย ๆ แนวมากำหนดกิจกรรมในการวางแผน ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นการพัฒนาความคิดของผู้วางแผนให้มีความหลากหลายตามข้อมูลต่าง ๆ

5. ประเมินทางเลือก (Evaluating the Alternatives) การประเมินทางเลือกนี้ต้องการหลังจากได้มีการพัฒนาทางเลือกต่าง ๆ แล้วผู้วางแผนจำเป็นต้องศึกษาปัจจัยต่าง ๆ ของทางเลือกแต่ละแนวประกอบว่าเป็นไปจะได้มากน้อยแค่ไหน ที่ทางเลือกเหล่านี้จะทำให้องค์การดำเนินไปได้ แล้วจึงตัดสินใจเลือกทางเลือกที่เป็นไปได้สูงสุด (The Most Feasible Alternatives) สิ่งที่เป็นข้อคิดสำหรับผู้วางแผนในการประเมินทางเลือกนั้นก็คือ ไม่มีวิธีใดที่ให้ผลสูงสุดเพียงวิธีเดียว ฉะนั้นผู้วางแผนควรตัดสินใจเลือกทางเลือกสองแนวทางหรือมากกว่า และนำทางเลือกที่เลือกแล้วมาหลอมรวมกัน เพื่อเป็นแผนที่เป็นไปได้มากที่สุด (The Most Feasible Plan) ในการปฏิบัติ

6. เปลี่ยนแปลงแผนสู่การปฏิบัติ (Converting Plans into Actions) ผู้วางแผนต้องทำการเปลี่ยนแปลงแผนสู่การปฏิบัติ ซึ่งจะออกมาในรูปการกำหนดเป็นนโยบาย (Policies) ตารางการทำงาน (Schedules) และงบประมาณ (Budgets) การเปลี่ยนแปลงในลักษณะที่กล่าวนี้ จะช่วยเป็นแนวทางในการดำเนินการปฏิบัติที่ชัดเจนขึ้น

5. ความเป็นมาของแผนพัฒนาสามปีองค์การบริหารส่วนตำบล

การวางแผนการพัฒนาเป็นการมองไปข้างหน้าอาจเป็นช่วงสั้น ระยะปานกลาง หรือระยะยาว เป็นกระบวนการกำหนดการใช้ทรัพยากรขององค์กร โดยกำหนดกิจกรรมต่าง ๆ ไว้ล่วงหน้าให้บรรลุภารกิจวัตถุประสงค์นโยบายและเป้าหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในอนาคต

การที่ท้องถิ่นจะพัฒนาไปในทิศทางใดจำเป็นต้องมีการกำหนดวิสัยทัศน์หรือภาพในอนาคตและแปลงมาสู่การปฏิบัติ ดังนั้นกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยจึงได้ปรับปรุง ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 และได้กำหนดการวางแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ 3 ประเภทคือ

1. แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระยะยาว
2. แผนพัฒนาสามปีเป็นแผนพัฒนาแบบหมุนเวียน (Rolling Plan)

ที่ต้องมีการทบทวนทุกปีซึ่งจะนำไปสู่กระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

3. แผนการดำเนินงานเป็นแผนพัฒนาที่แสดงถึงรายละเอียดแผนงานโครงการพัฒนาและกิจกรรมที่ดำเนินการจริงทั้งหมด ในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปีงบประมาณนั้น

6. ลักษณะของแผนพัฒนาสามปี

เนื่องจาก แผนพัฒนาสามปีองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเอกสารแผนพัฒนาที่ต่อเนื่องจากการจัดทำแผนพัฒนาระยะปานกลาง มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับเอกสารข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี กล่าวคือ เป็นการนำแผนงานและโครงการที่กำหนดไว้แล้วในแผนพัฒนาระยะปานกลางมาพิจารณาดำเนินการสำหรับปีนั้น ๆ ทั้งนี้จะมีรายละเอียดและลักษณะเฉพาะเจาะจงมากยิ่งขึ้น พร้อมทั้งบรรจุไว้ในเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปี และสามารถนำไปปฏิบัติได้ทันที เมื่อได้รับงบประมาณของปีนั้น นอกจากนี้แผนงานและโครงการที่บรรจุในแผนพัฒนาสามปีองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องมีความพร้อม ดังนี้

ประการแรกด้านความแน่นอนของกิจกรรมที่จะดำเนินการรวมทั้งมีการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ

ประการที่สองมีความเรียบร้อยในด้านแบบแผนและรายการทางเทคนิค

ประการสุดท้ายมีความพร้อมในด้านรายละเอียดในการคิดค่าใช้จ่ายหรือราคาของแผนงานและโครงการ ดังนั้น แผนพัฒนาสามปีองค์การบริหารส่วนตำบลจึงมีลักษณะกว้าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. เป็นเอกสารแผนพัฒนาที่มีวัตถุประสงค์เป้าหมายในการพัฒนาไว้อย่างแน่ชัด และมีลักษณะเจาะจงของปีจะดำเนินการ

2. เป็นเอกสารแผนพัฒนาที่มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนา และแผนพัฒนาระยะปานกลาง รวมถึงงบประมาณ และสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในปีนั้น ๆ

3. เป็นแผนพัฒนาที่มีความต่อเนื่องและเป็นแผนก้าวหน้าครอบคลุมระยะเวลาสามปี โดยมีการทบทวน เพื่อปรับปรุงทุกปี

7. วัตถุประสงค์ของการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

1. เพื่อแสดงความสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา
2. เพื่อแสดงแนวทางการพัฒนาและวัตถุประสงค์ของแนวทางการพัฒนาที่ชัดเจนและมีลักษณะเฉพาะเจาะจงที่ดำเนินการ
3. เพื่อแสดง โครงการ / กิจกรรมการพัฒนาที่จะดำเนินการเป็นห้วงระยะเวลาสามปี
4. เพื่อแสดงความเชื่อมโยงระหว่างแผนยุทธศาสตร์พัฒนากับงบประมาณรายจ่ายประจำปี
5. เพื่อนำไปเป็นกรอบในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

8. ขั้นตอนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีองค์การบริหารส่วนตำบล

ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2548 ข้อ 17 การจัดทำแผนพัฒนาสามปี ให้ดำเนินการตามระเบียบนี้ โดยมีขั้นตอนดำเนินการ ดังนี้

1. คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นร่วมกับประชาคมท้องถิ่นกำหนดประเด็นหลักการพัฒนาให้สอดคล้องกับ วิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมาย เพื่อการพัฒนาในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนารวมทั้งสอดคล้องกับปัญหา ความต้องการของประชาคม และชุมชน โดยให้นำข้อมูลพื้นฐานในการพัฒนาจากหน่วยงานต่าง ๆ และข้อมูลในแผนชุมชนมาพิจารณาประกอบการจัดทำแผนพัฒนาสามปี
2. คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นรวบรวมประเด็นหลักการพัฒนาปัญหาความต้องการและข้อมูลนำมาจัดทำร่างแผนพัฒนาสามปีแล้วเสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น
3. คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาร่างแผนพัฒนาสามปี เพื่อเสนอผู้บริหารท้องถิ่น

4. ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติร่างแผนพัฒนาสามปี และประกาศใช้แผนพัฒนาสามปี สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลให้ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอร่างแผนพัฒนาสามปี ต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้ความเห็นชอบก่อนแล้วผู้บริหารท้องถิ่นจึงพิจารณาอนุมัติและประกาศใช้แผนพัฒนาสามปี ต่อไป

9. ขั้นตอนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

แผนพัฒนาสามปีเป็นการแปลงแผนยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ ดังนั้นการจัดทำแผนพัฒนาสามปีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการมี 7 ขั้นตอนด้วยกันคือ

ขั้นตอนที่ 1 การเตรียมการจัดทำแผนมี 2 กิจกรรมที่ต้องดำเนินการ คือ

1. หน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดทำแผนพัฒนาพบผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อชี้แจงวัตถุประสงค์ความสำคัญและความจำเป็นในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี
2. หน่วยงานที่รับผิดชอบแจ้งโครงการที่ได้รับอนุมัติให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

ขั้นตอนที่ 2 การคัดเลือกยุทธศาสตร์และแนวทางในการพัฒนา

1. สรุปรยุทธศาสตร์การพัฒนาและแนวทางการพัฒนาจากแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา พร้อมทั้งข้อมูลที่เกี่ยวข้องปัญหาและความต้องการของท้องถิ่น
2. จัดประชุมประชาคมท้องถิ่นร่วมกับคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นเพื่อคัดเลือกยุทธศาสตร์การพัฒนาแนวทางการพัฒนาที่จะทำแผนพัฒนาสามปี
3. พิจารณาว่าจะมีโครงการ / กิจกรรมอะไรบ้างที่ต้องดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแนวทางการพัฒนาที่คัดเลือกมาใช้เป็นกรอบในการพัฒนา

4. โครงการ / กิจกรรมจะมีจำนวนมากจึงต้องดำเนินการดัง ต่อไปนี้

4.1 พิจารณาความเกี่ยวเนื่องกันระหว่างยุทธศาสตร์หรือระหว่างแนวทางการพัฒนา

4.2 ให้พิจารณานำโครงการ / กิจกรรมจากแผนชุมชนที่เกินขีดความสามารถในการดำเนินการของชุมชน ที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนามาประกอบการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

4.3 มีการจัดลำดับความสำคัญ ของโครงการ กิจกรรม เพื่อที่จะบรรจุลงในแผนพัฒนาสามปี ได้อย่างเหมาะสมและ เพื่อทำแผนพัฒนาสามปีในช่วงถัดไป

4.4 การกำหนดกิจกรรมจะต้องคำนึงถึงงบประมาณรายรับ – รายจ่ายทรัพยากรการบริหาร โครงการที่สามารถดำเนินการได้เอง โครงการที่ขอรับการสนับสนุน

จากหน่วยงานอื่น เป็นต้น

ขั้นตอนที่ 3 การเก็บรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล

1. การเก็บรวบรวมข้อมูลประกอบด้วยข้อมูลพื้นฐานวิเคราะห์ยุทธศาสตร์ของการพัฒนาแนวทางการพัฒนาที่เลือก
2. การวิเคราะห์ข้อมูลประกอบด้วยการประเมินผลการพัฒนาที่ผ่านมา การคัดเลือกยุทธศาสตร์การพัฒนาการจัดลำดับความสำคัญของการพัฒนาการตัดสินใจเลือกแนวทางการพัฒนาในห้วงสามปี

ขั้นตอนที่ 4 การกำหนดวัตถุประสงค์ของแนวทางการพัฒนา

1. คัดเลือกวัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์พัฒนามาจัดทำเป็นวัตถุประสงค์ของแนวทางการพัฒนา
2. พิจารณากำหนดโครงการ / กิจกรรมการพัฒนาโดยดูจาก
 - 2.1. ความจำเป็นเร่งด่วน
 - 2.2. ชัดความสามารถทางทรัพยากรการบริหารขององค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น

- 2.3 ความเชื่อมโยงของกิจกรรมและระยะเวลาที่จะดำเนินการ

ขั้นตอนที่ 5 การจัดทำรายละเอียดโครงการ / กิจกรรมการพัฒนา

โดยคัดเลือกโครงการที่สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาในช่วงสามปีมาจัดทำรายละเอียดโครงการในด้านเป้าหมายผลผลิตผลลัพธ์งบประมาณระยะเวลาผู้รับผิดชอบและตัวชี้วัดความสำเร็จโดยเน้นโครงการ / กิจกรรมที่จะต้องทำในปีแรกเพื่อให้สามารถนำไปจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้

ขั้นตอนที่ 6 การจัดทำร่างแผนพัฒนาสามปี

1. ประกอบด้วย 6 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 บทนำ

ส่วนที่ 2 สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานที่สำคัญขององค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น

ส่วนที่ 3 สรุปผลการพัฒนาท้องถิ่นในปีที่ผ่านมา

ส่วนที่ 4 สรุปยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาในช่วงสามปี

ส่วนที่ 5 บัญชีโครงการพัฒนา

ส่วนที่ 6 การนำแผนพัฒนาสามปีไปปฏิบัติและการติดตามประเมินผล

2. จัดเวทีประชาคมเพื่อเสนอร่างแผนพัฒนาสามปีและรับฟังข้อคิดเห็น
ข้อเสนอแนะ เพื่อนำไปปรับปรุงให้สมบูรณ์ต่อไป

3. คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นนำร่าง
แผนพัฒนาสามปีที่ปรับปรุงแล้วเสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นเพื่อพิจารณา

ขั้นตอนที่ 7 การอนุมัติและประกาศใช้แผนพัฒนาสามปี

1. คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นเสนอร่างแผนพัฒนาสามปีที่ผ่าน
การพิจารณาให้ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น

2. ผู้บริหารท้องถิ่นนำร่างแผนพัฒนาสามปีเสนอขอรับอนุมัติ
จากสภาท้องถิ่น

3. เมื่อได้รับอนุมัติ สภาท้องถิ่นจะส่งแผนพัฒนาสามปีให้ผู้บริหาร
ท้องถิ่นประกาศใช้ และนำไปปฏิบัติ รวมทั้งแจ้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และประกาศให้
ประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้รับทราบโดยทั่วกัน

10. ประโยชน์ของการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

การจัดทำแผนพัฒนาสามปี เป็นเครื่องมือที่จะช่วยให้องค์การบริหารส่วนตำบล
ได้พิจารณาอย่างรอบคอบ ให้เห็นถึงความเชื่อมโยงระหว่างแนวทางการดำเนินงานต่าง ๆ ที่อาจ
มีความเชื่อมโยงและส่งผลทั้งในเชิงสนับสนุนและเป็นอุปสรรคต่อกัน เพื่อให้องค์การบริหาร
ส่วนตำบลนำมาตัดสินใจกำหนดแนวทางการดำเนินงานและใช้ทรัพยากรการบริหารของ
องค์การบริหารส่วนตำบลอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะสูงสุด

การทบทวนแนวคิดและหลักการที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนใน
การจัดทำแผนพัฒนาสามปี ทำให้ทราบว่า ธรรมชาติที่แท้จริงของการมีส่วนร่วมในอันที่จะทำ
ให้การดำเนินการใด ๆ ประสบผลสำเร็จได้นั้นต้องเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนหรือ
มากขึ้นตอน มากที่สุดมิใช่มีส่วนร่วมเพียงขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งประชาชนควรเข้ามามีส่วน
ร่วมในขบวนการตั้งแต่เริ่มต้นกล่าวคือ การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาสาเหตุของปัญหา
รวมถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาการมีส่วนร่วม ในการตัดสินใจเลือกแนวทางและการวางแผน
พัฒนาเพื่อแก้ไขปัญหาการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานในกิจกรรมการพัฒนาตามแผนการมี
ส่วนร่วมในการประเมินผลงานกิจกรรมการพัฒนาอันมีผลกระทบถึงตัวประชาชนเองทั้งใน
ลักษณะของปัจเจกชน และการมีส่วนร่วมของประชาชนในลักษณะกลุ่มหรือองค์กร ดังนั้น
ผู้ศึกษาจึงได้ใช้แนวความคิดดังกล่าวข้างต้นมาใช้ในการศึกษา ครั้งนี้

บริบทขององค์การบริหารส่วนตำบลขามเต่า อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม

บริบทสำคัญขององค์การบริหารส่วนตำบลขามเต่า อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม มีดังนี้ (องค์การบริหารส่วนตำบลขามเต่า. 2557 : 2 - 7)

1. สภาพทั่วไป

1.1 ที่ตั้ง

องค์การบริหารส่วนตำบลขามเต่า ได้จัดตั้งและยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2540 ตั้งอยู่ ณ เลขที่ 182 หมู่ 1 บ้านขามเต่า ถนนชยางกูร ตำบลขามเต่า อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม ห่างจากตัวจังหวัด ระยะทางประมาณ 16 กิโลเมตร มีเนื้อที่ประมาณ 68.9 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 43,063 ไร่ ประกอบด้วยหมู่บ้าน จำนวน 11 หมู่บ้าน และมีอาณาเขตติดต่อกับพื้นที่อื่น ดังนี้

ทิศเหนือ ติดกับ บ้านหนองเซา ตำบลท่าค้อ

ทิศใต้ ติดกับ บ้านนาคอกควาย บ้านโพนทอง ตำบลดงขวาง

ทิศตะวันออก ติดกับ แม่น้ำโขง และสาธารณรัฐประชาธิปไตย

ประชาชนลาว

ทิศตะวันตก ติดกับ บ้านโพนสวรรค์ ตำบลคำเตย และบ้านคำพอก

ตำบลหนองญาติ

1.2 เนื้อที่

ตำบลขามเต่า มีเนื้อที่ประมาณ 68.9 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 43,063 ไร่

1.3 สภาพภูมิประเทศ

ตำบลขามเต่า ภูมิประเทศส่วนใหญ่เป็นที่ราบ ริมแม่น้ำ โดยเฉพาะด้านทิศ ตะวันออก ติดกับแม่น้ำโขง และ สปป.ลาว ส่วนทางด้านทิศตะวันตก ติดกับตำบลคำเตย และตำบลหนองญาติ

ตารางที่ 1 จำนวนครัวเรือน / ประชากร

หมู่ที่	ชื่อหมู่บ้าน	ครัวเรือน	ประชากร		ประชากร รวม
			ชาย	หญิง	
1	บ้านขามเต่า	195	314	307	621
2	บ้านขามเต่า	149	270	304	574
3	บ้านกุดข้าวปุ้น	407	577	537	1,114
4	บ้านนาโดน	177	352	341	693
5	บ้านชะโงม	232	444	481	925
6	บ้านชะโงม	201	373	389	762
7	บ้านกล้วย	367	715	727	1,442
8	บ้านชะโนด	342	617	623	1,240
9	บ้านชะโนดน้อย	98	213	200	413
10	บ้านใหม่ศรีปทุม	118	185	181	366
11	บ้านนาโดน	167	288	326	614
รวมทั้งสิ้น		2,453	4,348	4,416	8,764

* ข้อมูล ณ เดือน พฤษภาคม 2557 (สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง) *

1.4 สภาพสังคม

1.4.1 การศึกษา

องค์การบริหารส่วนตำบลขามเต่า มีสถานศึกษาที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ ดังนี้

- โรงเรียนระดับอาชีวศึกษา / อุดมศึกษา จำนวน 1 แห่ง
- ศูนย์การเรียนรู้ชุมชน (กศน.) จำนวน 1 แห่ง
- ประถมศึกษาและขยายโอกาส จำนวน 4 แห่ง
- ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก จำนวน 5 ศูนย์

1.4.2 สถานบริการสาธารณสุข

- สถานีอนามัย จำนวน 3 แห่ง

1.4.3 ส่วนราชการ / หน่วยงานอื่นในพื้นที่

- เรือนจำกลางจังหวัดนครพนม
- ศูนย์บริการวิชาการด้านพืชและปัจจัยการผลิตนครพนม
- สถานบริการ โครงการสูบน้ำด้วยไฟฟ้าบ้านนาโคก (ม.4)
- มหาวิทยาลัยนครพนม (วิทยาลัยเกษตรและเทคโนโลยีนครพนม)

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

พวงทอง โยธาใหญ่ (2545 : 69 - 70) ได้ทำการศึกษา เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น : กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ พบว่า การจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ ส่วนมากมีความพยายามจะปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2541 แต่มีบางองค์การบริหารส่วนตำบลยังปฏิบัติไม่ครบกระบวนการตามระเบียบที่กำหนด โดยเฉพาะ ในเรื่องการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ยุทธศาสตร์การพัฒนาและการนำเสนอร่างแผนพัฒนาทั้งนี้ อาจมาจากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานยังไม่มี ความเข้าใจในระเบียบเท่าที่ควร สำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น พบว่ายังอยู่ในระดับที่ต่ำ

สุदारรณ์ มีบัว (2547 : 55 - 56) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของสมาชิกประชาคมในการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ในอำเภอเมือง จังหวัดนครศรีธรรมราช พบว่า ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของสมาชิกประชาคมตำบล คือ เพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ ความรู้ ในการปกครองท้องถิ่นรูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบล ทักษะคิดต่อการปกครองท้องถิ่นรูปแบบ องค์การบริหารส่วนตำบล อุดมการณ์ประชาธิปไตย แหล่งข้อมูลข่าวสารทางการเมืองที่ได้รับ การติดตามเนื้อหา ข่าวสารการเมือง ตำแหน่ง หรือหน้าที่ ด้านการพัฒนาการร่วมทำกิจกรรมการพัฒนาและการได้รับอบรมด้านการพัฒนา การมีส่วนร่วมของสมาชิกประชาคมตำบลในการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับปานกลาง

สากล ภู่อันเงิน (2548 : 81 - 82) ศึกษาวิจัยเรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชนตำบลหนองใหญ่ในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล” ผลการศึกษาพบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นเพศชายมีอายุเกิน 40 ปีสำเร็จการศึกษาระดับต่ำกว่ามัธยมศึกษาสมรสแล้ว ประกอบอาชีพเกษตรกรมีรายได้ต่อปี 20,001 บาทขึ้นไปและอาศัยอยู่ในหมู่บ้าน 35 ปีขึ้นไป ส่วนใหญ่เป็นสมาชิกกลุ่มกองทุนหมู่บ้านและเป็นคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านความรู้อ

ความเข้าใจเกี่ยวกับแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลของกลุ่มตัวอย่างในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลางและการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลของกลุ่มตัวอย่าง ในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลางเรียงลำดับดังนี้ การมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น การรับรู้ติดตามข่าวสารการร่วมรับประโยชน์การร่วมดำเนินการ การร่วมตัดสินใจการร่วมกำกับติดตามและการร่วมรับผิดชอบปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ เพศ ระดับการศึกษา อาชีพ และความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับแผนพัฒนาตำบล

มังกร ศรียะ โศตร (2549 : 77 - 78) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาตำบล กรณีศึกษา : ตำบลดงใหญ่ อำเภอลำทะเมนชัย จังหวัดมหาสารคาม โดยทำการศึกษาตัวแปรด้าน เพศ อายุ ตำแหน่งทางสังคม อาชีพ รายได้ ความต้องการมีเกียรติยศ ความต้องการมีความสัมพันธ์อันดีกับเพื่อนบ้าน ความคาดหวังต่อรางวัลประกวด พบว่า อายุ อาชีพ รายได้ และความต้องการมีความสัมพันธ์อันดีกับเพื่อนบ้าน ไม่มีความสัมพันธ์ต่อการมีส่วนร่วมกับการพัฒนาตำบล ส่วนเพศ ตำแหน่งทางสังคม ความต้องการมีเกียรติยศ และความคาดหวังต่อรางวัลประกวดมีความสัมพันธ์ต่อการมีส่วนร่วมกับการพัฒนาตำบล ในส่วนระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการพัฒนาตำบลอยู่ใน ระดับปานกลาง

อนุศิษฐ์ รัตน์วิชัย (2552 : 102 - 103) ได้ทำการศึกษา เรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลตำบลรัษฎา อำเภอกมลาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่า ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาโดยรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อจำแนกเป็นรายด้านพบว่า อยู่ในระดับมาก 3 ด้าน คือ การมีส่วนร่วมในการกำหนดปัญหาความต้องการ การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนงาน โครงการ และการมีส่วนร่วมปฏิบัติติดตาม ประเมินผล อยู่ในระดับปานกลาง 2 ด้าน คือ การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบเนื้อหาของแผนพัฒนาและการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบว่ามีกรนำแผนพัฒนา ไปจัดทำเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประชาชนที่มีอาชีพต่างกันมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาไม่แตกต่างกัน ส่วนประชาชนที่มีเพศและระดับการศึกษาต่างกันจะมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

เกสัช พุยเจริญ (2551 : 94 - 96) ศึกษาวิจัยเรื่อง การประเมินผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาเทศบาลตำบลไชยปราการ อำเภอไชยปราการ จังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ. 2545 - 2547

ผลการศึกษาพบว่า ผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาเทศบาลตำบล 3 ปี ในการแก้ไขปัญหาของชุมชน / หมู่บ้านในพื้นที่เทศบาลตำบลไชยปราการ ประสบความสำเร็จตามแผนในระดับมาก กล่าวคือ คุณภาพชีวิตโดยรวมของประชาชนดีขึ้น คุณภาพในการให้บริการประชาชนดีขึ้น การดำเนินงานตามแผนพัฒนาเทศบาลตำบลสามารถแก้ไขปัญหาความจำเป็นเร่งด่วนของประชาชนและชุมชน สอดคล้องและตรงตามความต้องการของประชาชนเป็นส่วนใหญ่ การจัดสรรงบประมาณคำนึงถึงความคุ้มค่า และเกิดผลประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน คุ้มค่ากับงบประมาณ เวลา และทรัพยากรที่ใช้ไป ปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินงานตามแผนพัฒนาเทศบาลตำบล 3 ปี ซึ่งประกอบด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำแผน ฯ บุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ ปฏิบัติงาน การประสานงาน และการบริหารจัดการมีความสัมพันธ์กับผลการดำเนินงานตามแผนเทศบาล 3 ปี มีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกันในระดับค่อนข้างสูง ถึงระดับสูง กล่าวคือ หากเทศบาลตำบลไชยปราการ จัดทำแผนเป็นไปตามขั้นตอน และระเบียบปฏิบัติการจัดแผน มีการรับฟังความคิดเห็นที่เกิดจากมติเสียงใหญ่ของคนในชุมชน และมีการติดตาม / ตรวจสอบกระบวนการจัดทำแผน บุคลากรเทศบาลตำบลไชยปราการมีความรับผิดชอบในภาระหน้าที่ รับผิดชอบตามแผน มีความรู้ ความเข้าใจในเกณฑ์การจัดทำแผน ระบบการจัดสรรงบประมาณ มีความเป็นธรรม โปร่งใส คล่องตัว มีการประสานงาน เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และมีระบบการตรวจสอบกระบวนการจัดทำแผนทุกขั้นตอนอย่างเปิดเผย และมีหลายฝ่ายเข้าร่วมดำเนินการจัดแผน จะทำให้ผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาเทศบาลตำบล 3 ปี สามารถแก้ไขปัญหาของชุมชนและหมู่บ้านได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล

ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานตามแผนพัฒนาเทศบาลตำบลไชยปราการในการแก้ไขปัญหาชุมชนและหมู่บ้าน ได้แก่ การให้บริการสาธารณสุขปโภค สาธารณูปการที่เทศบาลดำเนินการยังไม่มีคุณภาพ ประชาชนยังไม่มีความรู้ความเข้าใจในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลตำบล จึงมีผลให้ประชาชนยังไม่เข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล งบประมาณที่ยังไม่พอเพียงกับกิจกรรมพัฒนาชุมชน ปัญหาที่ประชาชนประสบอยู่ได้รับการแก้ไขเพียงบางส่วน ประชาชนยังไม่ให้ความสำคัญในการจัดแผนพัฒนาท้องถิ่นเท่าที่ควร เป็นต้น

สำหรับแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานจัดทำแผนพัฒนาและการดำเนินงานตามแผนพัฒนาของเทศบาลตำบลไชยปราการ เทศบาลควรประสานและขอความร่วมมือจากหน่วยงานราชการ เอกชน และภาคประชาชนที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นรูปธรรม

มีระบบการจัดสรรงบประมาณที่เป็นสัดส่วน สอดคล้องกับกิจกรรม แผนงาน โครงการต่าง ๆ เร่งดำเนินการอบรมให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับกระบวนการจัดทำแผนพัฒนา ฯ และควรให้ความสำคัญในการเรียงลำดับความสำคัญ และปัญหาเร่งด่วน

อดิสรณ์ ชัดสีใส (2551 : 83 - 85) ได้ทำการศึกษา การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นในอำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่ากระบวนการในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน อำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นประกอบด้วย ขั้นตอนเตรียมการจัดทำแผน การรวบรวมข้อมูล และปัญหาสำคัญ การวิเคราะห์ศักยภาพการพัฒนาของท้องถิ่นในปัจจุบัน การกำหนดวิสัยทัศน์การกำหนดพันธกิจ การกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาและแนวทางการพัฒนา การกำหนดจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนา การกำหนดเป้าหมายการพัฒนาท้องถิ่นอยู่ในระดับมาก และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น ความต้องการ และร่วมตรวจสอบกระบวนการจัดทำแผนทุกขั้นตอน

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น พบว่า ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจคัดเลือก โครงการ กิจกรรม เสนอปัญหา มีส่วนร่วมในกิจกรรมพัฒนาท้องถิ่นการทำประชาชน มีส่วนร่วมในการใช้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผล ตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในบางครั้งเท่านั้น ทั้งนี้ประชาชนบางส่วนยังไม่ให้ความสำคัญในการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากนัก มองว่าเป็นหน้าที่ของภาครัฐ และตนเองขาดความรู้ความเข้าใจในการจัดทำพัฒนาท้องถิ่น

ปัญหาและอุปสรรคการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น พบว่า ประชาชนไม่มีเวลาที่จะเข้ามีส่วนร่วมจัดทำแผนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่มีความรู้เกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดการประชาสัมพันธ์ให้ความรู้เกี่ยวกับแผนพัฒนาท้องถิ่นให้ประชาชนได้รับทราบและเข้าใจ

ปัญหาและอุปสรรคในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า ขาดการประชาสัมพันธ์ ขาดการประสานงานขอความร่วมมือ สนับสนุนจากหน่วยงานภาครัฐระดับอำเภอ และจังหวัด ปัญหาการสื่อสารกับประชาชนในชุมชน / หมู่บ้าน ชาวไทยภูเขา ขาดข้อมูลที่ทันสมัย ระยะเวลาในการจัดทำแผนพัฒนา ฯ เร่งรีบ และบางส่วนมีความเห็นว่า ขาดการคำนึงถึงปัญหาและความต้องการที่แท้จริงของประชาชน

ข้อเสนอแนะหรือแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรให้ความรู้แก่บุคลากรที่เกี่ยวข้องอย่างต่อเนื่อง การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นควรให้ความสำคัญในการนำเสนอข้อมูลที่เป็นจริง สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชน มีการประสานงานขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานภาครัฐทุกระดับ และมีการประชาสัมพันธ์เปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้แก่ประชาชนอย่างทั่วถึง

ศุภชัย ศรีประเสริฐ (2552 : 44 - 46) ได้วิจัยเรื่องแนวทางการพัฒนาการมีส่วนร่วมขององค์กรบริหารส่วนตำบลสิงห์โลก ในการจัดทำแผนชุมชน ผลจากการวิจัยพบว่า องค์กรบริหารส่วนตำบล มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนชุมชนคือมีส่วนร่วมในการเตรียมความพร้อมบุคคล การเตรียมพร้อมข้อมูลและพื้นที่ การจัดทำแผนและการนำแผนชุมชนไปดำเนินการ ปัญหาการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนชุมชนขององค์กรบริหารส่วนตำบล ได้แก่ ปัญหาเรื่องเวลาที่ทับซ้อนกับงานประจำของเจ้าหน้าที่ เวลาว่างไม่ตรงกัน การขาดความเข้าใจในการรวบรวมและจัดเก็บข้อมูลของชุมชน ปัญหาเจ้าหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนตำบลไม่ได้รับการแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการแผนชุมชนเข้าร่วมในการดำเนินการจัดทำแผนชุมชนน้อย ไม่มีการติดตามการดำเนินงานตามแผน งบประมาณสนับสนุนน้อย และด้านความรู้ความเข้าใจในการจัดทำแผนชุมชนยังมีไม่มากพอ และแนวทางการพัฒนาการมีส่วนร่วมขององค์กรบริหารส่วนตำบลในการจัดทำแผน คือ เจ้าหน้าที่ทุกฝ่ายควรมีบทบาทในการทำแผนชุมชนและเป็นหน่วยงานหลักในการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งควรติดตามประเมินผลโครงการแผนชุมชนในตำบล

ธนพร คูสกุลรัตน์ (2554 : 67 - 68) ได้วิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของสมาชิกสภาองค์กรบริหารส่วนตำบล ในกระบวนการแผนพัฒนาสามปีขององค์กรบริหารส่วนตำบลโพนงาม อำเภอกอสุ่มพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ผลการวิจัยพบว่า การมีส่วนร่วมของสมาชิกสภาองค์กรบริหารส่วนตำบล ในกระบวนการแผนพัฒนาสามปี ขององค์กรบริหารส่วนตำบลโพนงาม อำเภอกอสุ่มพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ด้านต่าง ๆ เป็นดังนี้

ด้านการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ สมาชิกสภาองค์กรบริหารส่วนตำบลเข้าร่วมประชุมประชาคมในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี เพื่อเสนอปัญหาความต้องการของประชาชน เข้าร่วมประชุมสภาพิจารณาเห็นชอบการจัดทำแผนพัฒนาสามปี และเข้าร่วมประชุมเพื่อพิจารณาเห็นชอบข้อบัญญัติงบประมาณประจำปี

ด้านการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ สมาชิกสภาองค์กรบริหารส่วนตำบลมีความกระตือรือร้นในการปฏิบัติหน้าที่ โดยเฉพาะร่วมกับคณะกรรมการหมู่บ้านชุมชน ในการร่วมพัฒนาทั้งในด้านการตรวจสอบงาน โครงการและร่วมกันพัฒนาชุมชนในด้านต่าง ๆ

ด้านการมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโพรงงาม ส่วนใหญ่ไม่ได้รับทราบข้อมูล ในการรายงานผลการปฏิบัติงานเท่าไรนัก

พิเชษฐพงษ์ อายนันท์ (2555 : 82 - 83) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลเขม อำเภอโพธิ์พิสัย จังหวัดหนองคาย ผลการวิจัยพบว่า ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลเขม อำเภอโพธิ์พิสัย จังหวัดหนองคาย โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง ผลการเปรียบเทียบ ประชาชนจำแนกตามหมู่บ้านที่อาศัยอยู่แตกต่างกัน มีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลเขม อำเภอโพธิ์พิสัย จังหวัดหนองคาย โดยรวมแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ.05

ทะนงศักดิ์ เดชไพรขลา (2550 : 56 - 59) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ขององค์การบริหารส่วนตำบล (พ.ศ. 2551 - 2553) กรณีศึกษา องค์การบริหารส่วนตำบลเมืองนะ อำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่ จากผลการศึกษา พบว่า ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ในภาพรวมอยู่ในระดับน้อย เมื่อจำแนกรายด้าน ทุกๆ ด้าน คือ การร่วมตัดสินใจ ร่วมในการปฏิบัติการ (การดำเนินการ) ร่วมในการรับผลประโยชน์ ร่วมในการติดตามและประเมินผล อยู่ในระดับน้อยเช่นกัน ในส่วนของการเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี มี เพศ อายุ รายได้ การศึกษา แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนการเปรียบเทียบของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ด้านสถานภาพ ครอบครัว อาชีพ ไม่แตกต่างกัน

บุญเลิศ ไชยสวัสดิ์ (2550 : 89) ได้ทำการศึกษาเรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลนาท่อม อำเภอเมืองพัทลุง จังหวัดพัทลุง” ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจใน การจัดทำแผนพัฒนาสามปีอยู่ในระดับสูง การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาโดยพิจารณา รายด้าน พบว่า ด้านการเสนอปัญหาและความต้องการของหมู่บ้าน / ตำบล และด้านการคัดเลือกแนวทางพัฒนาและจัดลำดับความสำคัญ โครงการกิจกรรมในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี อยู่ใน ระดับมาก สำหรับด้านการคัดเลือกตัวแทนเป็นกรรมการในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ด้านการแก้ไขเปลี่ยนแปลงแผนพัฒนาสามปี และด้านการติดตามประเมินผล ประชาชนมีส่วนร่วมในระดับปานกลาง

วราพร นิบุรณ์ (2550 : 74 - 75) ได้ทำการศึกษาเรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชน ตำบลมะนังยง ในการจัดทำแผนพัฒนา 3 ปี (พ.ศ. 2549 - 2551) ขององค์การบริหารส่วนตำบลมะนังยง อำเภอยะหริ่ง จังหวัดปัตตานี” ผลการศึกษาพบว่า ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน

ในการจัดทำแผนพัฒนา 3 ปี (2549 - 2551) ขององค์การบริหารส่วนตำบลมะนังยง อยู่ในระดับปานกลาง แต่เมื่อพิจารณารายด้านพบว่า ด้านการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ด้านการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ (การดำเนินการ) ด้านการมีส่วนร่วมในผลประโยชน์อยู่ในระดับปานกลาง และ ด้านการมีส่วนร่วมในการพยายามติดตามและประเมินผลอยู่ในระดับน้อย และประชาชนที่มี เพศ ระดับการศึกษา อาชีพต่างกัน มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2549 - 2551) โดยภาพรวมแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

ปริญดา ธิรศิลาเวทย์ (2550:98) ได้ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของคณะกรรมการชุมชน ในการวางแผนพัฒนาเทศบาลเมืองมหาสารคาม อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม ผลการวิจัยพบว่า การมีส่วนร่วมโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อจำแนกเป็นรายด้านพบว่า การมีส่วนร่วมอยู่ในระดับมาก จำนวน 1 ด้าน คือ ด้านการเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลการมีส่วนร่วมอยู่ในระดับปานกลาง จำนวน 5 ด้าน เรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปน้อย คือ ด้านการคัดเลือกและจัดลำดับความสำคัญของปัญหา ด้านการเตรียมการจัดทำแผน ด้านการตัดสินใจเลือกยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาในห้วงสามปี ด้านการจัดทำร่างแผนพัฒนา และด้านการจัดทำรายละเอียดโครงการ หรือกิจกรรมการพัฒนา การเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการชุมชนในการวางแผนพัฒนาเทศบาลเมืองมหาสารคาม พบว่าคณะกรรมการชุมชนที่มีอายุ ระดับการศึกษา และระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในชุมชนแตกต่างกันมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาเทศบาลเมืองมหาสารคามไม่แตกต่างกัน

กวินา คำก้อน (2552 : 76) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานของเทศบาลตำบลห้วยผึ้ง อำเภอห้วยผึ้ง จังหวัดกาฬสินธุ์ วัตถุประสงค์ การศึกษาเพื่อเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการดำเนินงานของเทศบาลตำบลห้วยผึ้ง กลุ่มตัวอย่างในการวิจัย คือ หัวหน้าครัวเรือนหรือตัวแทนหัวหน้าครัวเรือนที่มีอายุ 18 ปีขึ้นไป สถิติที่ใช้ในการศึกษาคือ ค่าความถี่ ค่าเฉลี่ย ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และสถิติทดสอบสมมติฐาน โดยสถิติ t-test ผลการศึกษาพบว่า ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานเทศบาลตำบลห้วยผึ้ง อำเภอห้วยผึ้ง จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่าอยู่ในระดับมาก 1 ด้าน คือ ด้านการมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหา ผลการเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานของเทศบาลตำบลห้วยผึ้ง อำเภอห้วยผึ้ง จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวมพบว่า ประชาชนที่มีเพศต่างกันมีระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานเทศบาลตำบลห้วยผึ้ง อำเภอห้วยผึ้ง จังหวัดกาฬสินธุ์ แตกต่างกัน โดยเพศชายมีส่วนร่วมมากกว่าเพศหญิง

และเมื่อจำแนกตามช่วงอายุผลการเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานเทศบาลตำบลห้วยผึ้ง โดยรวม พบว่า ไม่มีความแตกต่างกันและเมื่อจำแนกตามระดับการศึกษา ผลการเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานเทศบาลตำบลห้วยผึ้ง โดยรวม พบว่า ไม่มีความแตกต่างกัน

รัชนิดา ไสยรส (2550 : 88) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานของเทศบาลตำบลชัยวารี อำเภอโพธิ์ชัย จังหวัดร้อยเอ็ด พบว่า

1. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานของเทศบาลตำบลชัยวารี โดยรวมอยู่ในระดับปานกลางเมื่อจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า การมีส่วนร่วมอยู่ในระดับมาก จำนวน 3 ด้าน เรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปน้อย คือ ด้านการจัดให้มีการบำรุงทางบกและทางน้ำ ด้านการรักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ด้านการบำรุงศิลปะ จารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น การมีส่วนร่วมอยู่ในระดับปานกลาง จำนวน 5 ด้าน เรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปน้อย คือ ด้านการจัดให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม ด้านการป้องกันและระงับโรคติดต่อ ด้านการจัดให้มีการส่งเสริมการพัฒนาศรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน และด้านการจัดให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง

2. การเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีเพศ อายุ และระดับการศึกษา ต่างกันมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของเทศบาลตำบลชัยวารี พบว่า ประชาชนที่มีเพศต่างกันมีส่วนร่วมในการดำเนินงานไม่แตกต่างกัน แต่ประชาชนที่มีอายุ และระดับการศึกษา ต่างกันมีส่วนร่วมในการดำเนินงานที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ .05

ไพโรพ ถนัดคำ (2550 : 65 - 66) ได้ศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานของเทศบาลตำบลจตุรพักตรพิมาน อำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด วัตถุประสงค์ การศึกษาเพื่อเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลจตุรพักตรพิมาน กลุ่มตัวอย่างในการวิจัย คือ หัวหน้าครัวเรือนหรือตัวแทนหัวหน้าครัวเรือนที่มีอายุ 18 ปีขึ้นไป สถิติที่ใช้ในการศึกษาคือ ค่าความถี่ ค่าเฉลี่ย ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และสถิติทดสอบสมมติฐานโดยสถิติ (One - Way ANOVA) ผลการศึกษา พบว่า ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานของเทศบาลตำบลจตุรพักตรพิมาน อำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด โดยรวมและรายด้านอยู่ในระดับปานกลาง ผลการศึกษาเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานของเทศบาลตำบลจตุรพักตรพิมาน อำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด จำแนกตาม เพศ อายุ และระดับ

การศึกษา พบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานของเทศบาลตำบลจตุรพักตรพิมาน อำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด ระหว่างเพศชายและเพศหญิง พบว่า แตกต่างกัน โดยเพศหญิงมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของเทศบาลมากกว่าเพศชาย ส่วนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานของเทศบาลทั้ง 3 กลุ่ม คือ อายุ 18 - 30 ปี อายุ 31 - 45 ปี และอายุ 45 ปีขึ้นไป พบว่าไม่แตกต่างกันทางสถิติที่ระดับ .05 และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานของเทศบาลระหว่างระดับการศึกษา ทั้ง 4 ระดับ คือ ประถมศึกษา มัธยมศึกษา ปวช. หรือเทียบเท่าอนุปริญญา ปวส. หรือเทียบเท่า และปริญญาตรีขึ้นไป มีความแตกต่างกัน

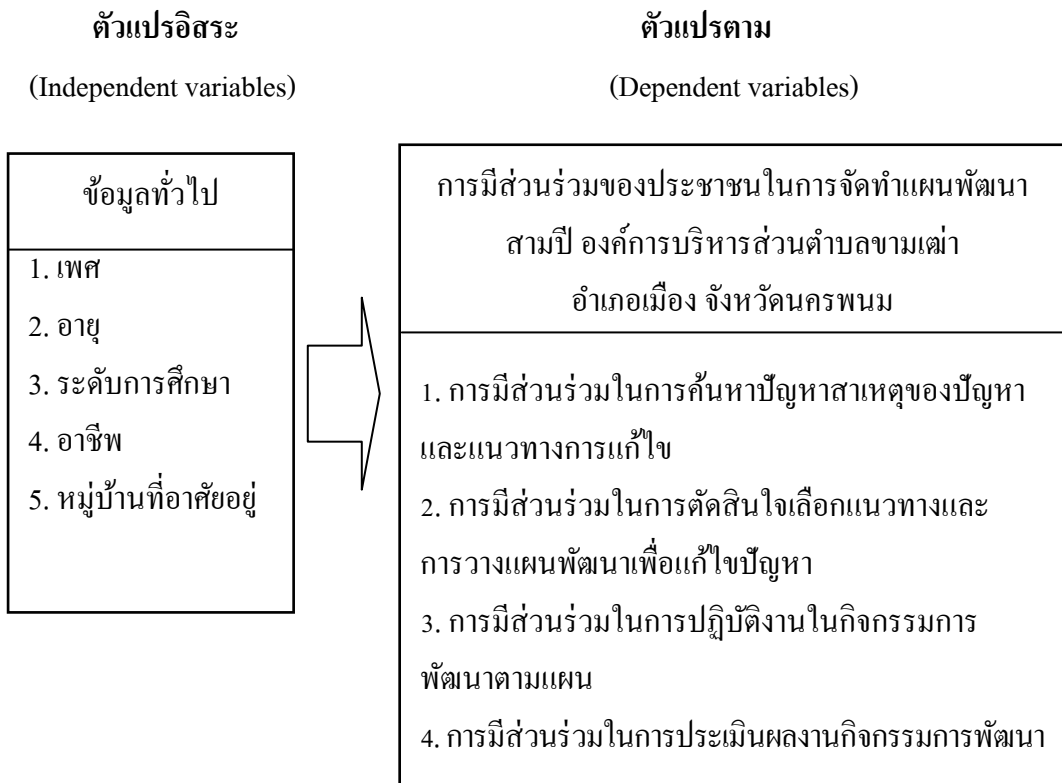
เด่นดวง สุบุตรดี (2550 : 78) ได้ศึกษาเรื่อง ความคิดเห็นของคณะ กรรมการชุมชนต่อการดำเนินงานของเทศบาลตำบลแกดำ อำเภอแกดำ จังหวัดมหาสารคาม พบว่าโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง และจำแนกเป็นรายด้านพบว่ามีการดำเนินงานอยู่ในระดับมาก จำนวน 1 ด้าน คือ ด้านการบำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และมีการดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลาง จำนวน 7 ด้าน เรียงลำดับค่าเฉลี่ยมากไปน้อยคือ ด้านการจัดให้มีและบำรุงทางบกทางน้ำ รองลงมาด้านการรักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ด้านการให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม ด้านป้องกันและระงับโรคติดต่อ ด้านการส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน และด้านการให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง ผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชนที่มีเพศ ระดับการศึกษาและอาชีพแตกต่างกัน พบว่าโดยรวมทุกด้านไม่แตกต่างกันทางสถิติที่ระดับ .05

นฤชิต ชูช่วย (2551 : 81 - 82) ได้ศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานของเทศบาลตำบลยางตลาด อำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์ วัตถุประสงค์ การศึกษาเพื่อเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลยางตลาด กลุ่มตัวอย่างในการวิจัย คือ หัวหน้าครัวเรือนหรือตัวแทนหัวหน้าครัวเรือนที่มีอายุ 18 ปีขึ้นไป สถิติที่ใช้ในการศึกษาคือ ค่าความถี่ ค่าเฉลี่ย ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และสถิติทดสอบสมมติฐาน โดยสถิติ (One - Way ANOVA) ผลการศึกษาพบว่ามีระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานของเทศบาลตำบลยางตลาด อำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง จำแนกเป็นรายด้านพบว่าอยู่ในระดับปานกลาง ทุกด้าน ผลการเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานของเทศบาลตำบลยางตลาด อำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์ จำแนกตาม เพศ อาชีพ และระดับการศึกษาพบว่า ประชาชนที่มีเพศ อาชีพ และระดับการศึกษาที่แตกต่างกัน มีระดับการมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน

ของเทศบาลตำบลยางตลาด อำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์ ไม่แตกต่างกัน

กรอบแนวคิดในการวิจัย

การวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วม ของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ขององค์การบริหารส่วนตำบลขามเต่า อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม ผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้าแนวคิด ทฤษฎี เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยนำแนวคิดการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาชนบท ในสภาพสังคมและวัฒนธรรมไทยของ อคิน รพีพัฒน์ (2527 : 107) ดังปรากฏในแผนภาพที่ 1



แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย